UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DU REPOS OBLIGATOIRE

ÉTUDE HISTORIQUE ET CRITIQUE DE LA LOI SUR LE REPOS HEBDOMADAIRE

(13 Juillet 1906)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 13 Juin 1910

PAR

Roger DELOMBRE

Président : M. LYON-CAEN

Suffragants : { MM. DESCHAMPS, THALLER } *Professeurs*

LIBRAIRIE ANCIENNE ET MODERNE
GEORGES CRÈS ET CIE
3 *bis*, Place de la Sorbonne, PARIS

1910

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DU

REPOS OBLIGATOIRE

ÉTUDE HISTORIQUE ET CRITIQUE
DE LA
LOI SUR LE REPOS HEBDOMADAIRE
(13 Juillet 1906)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le 13 Juin 1910

PAR

Roger DELOMBRE

ACAD LUGD BAT BIBL

Président : M. LYON-CAEN

Suffragants : MM. DESCHAMPS, THALLER — *Professeurs*

LIBRAIRIE ANCIENNE ET MODERNE
GEORGES CRÈS ET CIE
3 *bis*, Place de la Sorbonne, PARIS

1910

BIBLIOGRAPHIE

AMBRUSTER (S.). — *Le repos hebdomadaire*, 1907.

BERTHIOT (A.) — *Le repos hebdomadaire*, 1907 (2e édition).

BÉQUET (L.). — *Répertoire de Droit administratif.*

BOISTEL. — *Manuel pratique pour l'application de la loi sur le repos hebdomadaire.* 1906.

V'. TRAVAIL 1909

BONNARD. — *La loi sur le repos hebdomadaire devant le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation* (Questions pratiques de législation ouvrière, 1908).

BONNEFOY. — *Le repos hebdomadaire*, 1907.

BRUNEAU. — *Le repos hebdomadaire.* 1907.

CAHEN (G.). — *Le repos hebdomadaire* (Revue politique et parlementaire, 10 février 1909)

JAY (R.). — *Le repos du dimanche et la loi française.* Publication de l'Article populaire.

JÈZE (G.). — *Régimes juridiques organisés par la loi de 1906* (Revue du Droit public, 1907, f° 24).

MESNARD. — Etude sur la loi du 13 juillet 1906. (Les lois universelles, 1907.

PIC (P.). — *Traité élémentaire de législation industrielle* (3e édition 1908).

DODU. — *La loi du 13 juillet 1906.* Thèse. Paris, 1907.

RÉVILLON. — *Le repos hebdomadaire.* Thèse. Lyon, 1908.

VIGUIER. — *Le repos du dimanche.* Thèse. Aix, Marseille, 1908.

WATIN-AUGOUARD. — *L'application et la réforme de la loi du 13 juillet 1906.* Paris, 1909.

Conseil supérieur du travail. Session de novembre 1904. *Repos hebdomadaire.* Paris, 1905.

Rapport de M. Poirrier au Sénat, sur la proposition de loi tendant à établir le repos hebdomadaire. 1905.

Conclusion de M. Romieu (notamment Lebon, 1906).

INTRODUCTION

Peu de lois ont soulevé plus de difficultés, et des plus délicates — suscité plus de réclamations, et des plus bruyantes, que celle du 13 juillet 1906 sur le repos hebdomadaire.

Ce n'était point la première loi sociale et, depuis une cinquantaine d'années, particulièrement depuis 1890, le législateur s'appliquait à réglementer les rapports des ouvriers et des patrons. Faut-il rappeler les lois de 1841 sur la protection des enfants, de 1851 sur l'apprentissage, de 1868 sur la durée du travail dans l'industrie, de 1874 sur la protection des enfants employés dans les professions ambulantes, de 1892, modifiée en 1900, sur l'hygiène et la salubrité des ateliers ? La plus grande partie de ces lois, sans doute, ne concernait que l'industrie, mais cependant celle de 1903 sur l'hygiène, celle du 29 juillet 1900, prescrivant de mettre un siège à la disposition de chaque femme employée dans les magasins, s'appliquaient aux professions commerciales, faisaient des applications, restreintes sans doute mais cependant notables, du principe d'intervention. Il semble que, déjà appliqué, ce principe dût être plus facilement accepté et que les extensions qu'il allait recevoir dussent être plus favorablement accueillies.

D'autre part, tout le monde ou presque tout le monde reconnaissait, en théorie, la nécessité du repos hebdomadaire. Le repos hebdomadaire est nécessaire au point de vue physique pour éviter que l'ouvrier n'abuse de ses forces, et que le patron n'exige trop des forces de l'ouvrier ; il est nécessaire aussi au point de vue moral et intellectuel, pour permettre à l'employé de compléter son instruction, de se cultiver davantage ; il est nécessaire enfin au point de vue familial pour qu'il soit possible aux divers membres de la famille ouvrière de se mieux rencontrer, de vivre ensemble, tout un jour, au moins une fois par semaine. Il est évident, de plus, que ce repos doit être, en principe, accordé à tous le même jour, car, sans cela, il ne remplirait pas son rôle de restaurateur de la vie familiale et que ce jour doit être le dimanche, car c'est le jour désigné par la tradition et par les mœurs.

Est-ce à dire que le législateur doive intervenir en un tel domaine et imposer aux patrons l'obligation d'accorder à leurs employés et ouvriers le repos dominical ?

Les partisans de cette solution — de la solution législative — faisaient remarquer que ce repos est tellement nécessaire à la vie physique, intellectuelle et morale de l'ouvrier et de l'employé qu'on ne saurait en attendre l'application générale du seul progrès des mœurs et de l'adoucissement des exigences patronales. Ils affirmaient qu'il est bien douteux que cette réforme puisse s'opérer d'elle-même ; qu'il y aura probablement toujours des

patrons qui résisteront à cette amélioration sociale ; enfin, que si la loi laissait à la seule initiative privée le soin de l'établissement d'un jour de repos par semaine ce repos ne serait sans doute pas accordé, par tous les patrons, le même jour à tous les employés.

Ces raisons étaient loin de convaincre les adversaires de la réglementation par la voie législative. — Ceux-ci soutenaient qu'en cette matière surtout, l'intervention du législateur est essentiellement contraire au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, au principe de la liberté individuelle. Ils prétendaient qu'une loi imposant le repos hebdomadaire serait nécessairement ou tyrannique et inapplicable ou vaine et inefficace.

Les faits semblent avoir donné raison à ces adversaires de la loi. Telle qu'elle fut votée et telle qu'elle fut appliquée tout d'abord, la loi paraissait bien, en effet, devoir être véritablement tyrannique : qu'on se rappelle l'accueil qui lui fut réservé.

Les patrons la proclament ruineuse ; les employés la critiquent, à cause des dérogations nombreuses qu'elle admet. D'un côté, laitiers, boulangers, directeurs de bazars et magasins de nouveautés, cafetiers, patissiers, limonadiers, chapeliers, cordonniers, coiffeurs, s'insurgent contre des dispositions jugées léonines ; ils refusent de s'y soumettre ou bien demandent en masse des dérogations. De leur côté, les employés s'exaspèrent, protestent contre les trop nombreuses dérogations accordées ou tolérées ; Ils manifestent leur mécontentement par le pillage de

quelques magasins ouverts le dimanche ; ils se mettent en grève. Les patrons demandent, non l'abrogation, mais une revision intelligente et libérale de la législation nouvelle ; les employés et ouvriers réclament, au contraire, l'application rigoureuse du repos hebdomadaire fixé au même jour. Aussi tout le monde se plaint de la loi ; elle est jugée excessive par les uns, insuffisante et dérisoire par les autres.

Cette agitation, ce mécontentement général, au premier abord étonnants, peuvent facilement s'expliquer.

La loi menaçait de modifier profondément l'état de chose existant. Brusquement, sans ménager de transition, elle imposait en principe, à tous les chefs d'entreprise l'obligation de donner le repos dominical à tous les employés. Bien peu avaient été en mesure de se préparer à cette obligation ; tous s'émurent du dommage qui risquait de résulter pour eux de cette charge soudaine. D'autre part, la loi, en instituant l'obligation pour les patrons de donner le repos hebdomadaire à leurs employés, ne comportait pas pour eux l'obligation de fermer leurs magasins le dimanche ; ils étaient ainsi laissés libres de se refuser le repos qu'ils devaient obligatoirement accorder à leurs employés. Par suite, la foule des petits patrons, capables de suffire seuls, ou avec leur famille, à leur clientèle dominicale, semblaient ainsi favorisés au détriment des gros : d'où, mécontentement pour ceux-ci.

Mais la vraie cause des difficultés et des contestations

provenait de la complexité des intérêts en présence. Le législateur, quand il s'attache à réglementer les situations économiques des individus et les rapports que ces situations établissent entre eux, s'impose une œuvre singulièrement malaisée.

Posera-t-il un principe général, absolu, déclaré uniformément applicable à toutes les situations ? Ce serait assujettir des situations extrêmement diverses à un même régime juridique, bouleverser sans profit et probablement sans succès toutes les relations sociales, introduire dans ces relations des éléments perturbateurs, qui fausseraient tous les usages des marchés économiques ; ce serait substituer à un régime fécond de liberté un régime de réglementation outrancière et néfaste. Essaiera-t-il, au contraire, de se plier aux mille diversités de la réalité, d'adapter un régime juridique différent aux situations différentes, de réglementer chaque cas particulier ? Ce serait toute une œuvre impossible et en contradiction avec la notion même de la loi, qui implique essentiellement une disposition par voie générale. Voilà donc le législateur obligé de statuer par grandes catégories, d'admettre certaines distinctions, de créer plusieurs régimes, en assez petit nombre pour que la loi ne se perde pas dans le détail, en assez grand nombre cependant pour que les situations particulières aient chacune un régime juridique suffisamment approprié. Or, c'est à ce travail de conciliation et d'adaptation que s'est livré le législateur dans l'élaboration de la loi du 13 juillet 1906.

Dans quelle mesure a-t-il réussi ? Quelles difficultés juridiques se sont rencontrées dans l'application de cette loi ? Tel est l'objet de cette étude.

Elle se divise naturellement en quatre parties. La première retracera les origines historiques de la loi du 13 juillet 1906. La deuxième montrera les grandes lignes de cette loi. Dans la troisième, seront exposées les difficultés administratives et contentieuses soulevées par l'application de la loi Enfin, dans la quatrième, on indiquera les modifications qui sont demandées au régime institué par loi de 1906.

PREMIÈRE PARTIE

LES ORIGINES DE LA LOI DU 13 JUILLET 1906

La loi du 13 Juillet 1906 n'est point la première loi qui, en France, ait réglementé le repos hebdomadaire dominical. Mais l'esprit qui présidait à la réglementation antérieure était tout à fait différent de celui qui a animé le législateur quand il a édicté la loi de 1906. Auparavant, en effet, la réglementation du repos dominical était purement confessionnelle. Elle est surtout inspirée, aujourd'hui, du souci de sauvegarder les forces de l'individu en vue du bien-être général, à l'exclusion de toute préoccupation religieuse.

Sous l'Ancien Régime, des ordonnances de 1520, 1560, 1577, 1641, 1696, 1778, imposèrent à tous les sujets du royaume l'obligation du respect dominical. L'ordonnance de police du 12 décembre 1641 notamment portait « très « expresse et itérative défense à tous, marchands, arti- « sans, maçons, charpentiers, couvreurs, serruriers, me- « nuisiers, charretiers, plâtriers, voituriers par eau et « par terre, de vendre, débiter, travailler, ni faire, les « jours des dimanches et des fêtes commandées par l'Egli- « se, aucune voiture ni charriage, à peine de 100 livres

« parisis et de prison. » — Cette même ordonnance mandait aux commissaires, « les jours des dimanches et « fêtes, de faire saisir et arrêter les marchandises et « ouvrages qui se trouvaient exposés publiquement en « vente dans les boutiques, arrêter et faire mettre en « sûre garde les chevaux, charrettes, tombereaux et ha- « quets, les charretiers et conducteurs, même les ba- « teaux, voitures et outils des ouvriers. »

Cette législation fut abolie par la loi du 3 septembre 1791, supprimant tous les usages anciens. La Révolution proclama les trois grands principes : Liberté de penser, de travailler, de posséder. Aucune obligation de respecter le dimanche ne fut édictée.

Quand le calendrier grégorien fut supprimé, en 1797, et remplacé par le calendrier républicain, le décadi tint lieu du dimanche ; puis, des fêtes nationales furent instituées, mais, ni les décadi ni les jours de fête natiotale, le repos ne fut rendu obligatoire. A aucun moment on n'eut l'idée de violer, par une obligation de ce genre le principe de la liberté du travail. Bien plus, le décret du 7 Vendémiaire an IV, édicte des peines contre tous juges et administrateurs qui interposeraient leur autorité, contre tous individus qui emploieraient des voies de fait, des injures ou des menaces, « pour entraîner un ou plusieurs individus à célébrer certaines fêtes religieuses, à observer tel ou tel jour de repos, ou pour empêcher lesdits individus de les célébrer ou de les observer. »

Mais, trois ans après, une loi vint ressusciter l'obligation des repos sous des peines très sévères. Elle coordonnait les jours de repos avec le calendrier républicain. « Les décadi et les jours de fêtes nationales sont des jours de repos dans la République. » Ainsi s'exprime l'article 1er de la loi du 17 Thermidor an VI. Cette loi fut complétée par celle du 1er Fructidor an VI, relative à la célébration des décadi.

Le décadi était un jour de repos en contradiction absolue avec les traditions, les croyances et les habitudes de la population. Napoléon rétablit le calendrier grégorien mais se garda d'imposer l'obligation du repos dominical aux particuliers. Il n'appliqua le repos du dimanche qu'aux administrations publiques (« le repos des fonctionnaires sera fixé au dimanche », — 18 février, an X, art. 57) — Quant aux particuliers, Napoléon refusa nettement d'ordonner l'observation du repos dominical et de prescrire la fermeture des boutiques les dimanches et fêtes. « Puisque le peuple mange tous les jours, écrivait-il à Portalis, le 5 février 1887, il doit lui être permis de travailler tous les jours ».

La Monarchie fit revivre tous les règlements et ordonnances concernant le repos obligatoire. La loi du 18 novembre 1814 dispose que les travaux ordinaires seraient interrompus les dimanches et jours de fêtes. Elle défendit, et avec peines, aux marchands d'étaler et de vendre, aux colporteurs et étalagistes de colporter et d'étaler, aux artisans et ouvriers de travailler extérieurement et

d'ouvrir leurs ateliers, aux charretiers et voituriers employés à des services locaux de faire des chargements dans les lieux publics de leur domicile Elle interdit, dans les villes de moins de 5.000 âmes, dans les bourgs et villages aux cabaretiers, marchands de vins, débitants de boissons, traiteurs, limonadiers, etc., de tenir leurs maisons ouvertes et d'y donner à boire et à jouer lesdits jours pendant le temps de l'office.

Cependant, elle admettait d'assez nombreuses exceptions à la règle du repos dominical. Aux termes de son article 7, la règle ne s'appliquait pas à tout ce qui tient au service de santé, aux postes, messageries et voitures publiques, aux voituriers des commerces par terre et par eau et aux voyageurs, aux ouvriers dont le service ne pouvait être interrompu sans dommage, aux ventes usitées dans les foires et fêtes dites patronales et au débit des mêmes marchandises dans les communes rurales, hors le temps du service divin, aux chargements des navires marchands. De même, l'article 8 exemptait de la règle les meuniers et les ouvriers employés à la moisson, aux travaux urgents de l'agriculture, aux constructions et réparations motivées par un péril imminent.

Cette loi, votée sous l'influence d'une réaction politique et religieuse, comportait néanmoins, on le voit, des dérogations importantes qui en atténuaient grandement la rigueur.

Elle fut appliquée assez sévèrement sous la Restauration, mais, après la Révolution de Juillet, elle fut contes-

tée et violemment attaquée. La Charte de 1830 portait que chacun professe sa religion avec une égale liberté et obtient pour son culte la même protection. La loi de 1814, avec son objet purement confessionnel, ne répondait plus aux idées et aux mœurs. Aussi tomba-t-elle peu à peu en désuétude bien que la Cour de Cassation ne cessât pas de la considérer comme en vigueur.

Sous la troisième République, les premiers efforts des pouvoirs publics durent porter sur l'œuvre de la reconstitution des forces nationales : finances, armées, frontières, tout était à refaire. Mais, dès le 7 décembre 1877, la Chambre des Députés fut saisie d'une proposition de loi tendant à abroger la loi de 1814. Le rapporteur, M. Peschaud, montra combien l'obligation inscrite dans la loi était contraire aux principes républicains de liberté en imposant la cessation du travail à des jours et heures fixes. La proposition aboutit à la loi du 14 juillet 1880 dont l'article 1er est ainsi conçu : « La loi du 18 Novembre 1814 sur le repos du dimanche et des fêtes religieuses est abrogé.»

A peine cette loi de 1880 était-elle votée qu'un mouvement de réaction se produisait, qui réclamait de nouveau le repos hebdomadaire, non point, il est vrai, pour des raisons religieuses, mais dans un but social et humanitaire.

Nulle obligation n'était, il est vrai, réclamée. Les nombreuses ligues et conférences qui se créèrent ou se tinrent, prétendaient agir sur les mœurs, démontrer la

nécessité d'un repos hebdomadaire qui ne serait pas obligatoire, mais tendrait peu à peu à entrer dans les usages. Agirent dans ce sens la Ligue populaire pour le repos du dimanche, fondée en 1889, le Congrès International du repos hebdomadaire, qui se tint à Paris pendant l'Exposition universelle de 1889, le Congrès International convoqué en 1890 par l'Empereur Guillaume.

Le Gouvernement se décide à entrer dans cette voie. En 1892, la loi du 5 Novembre fait jouir du repos hebdomadaire les femmes et les enfants employés dans l'industrie — C'est la première fois que cette expression de « repos hebdomadaire » figure dans une loi ; on évite, en 1892, de parler du repos dominical par crainte de se voir taxé de cléricalisme.

Cette loi de 1892 n'est applicable qu'aux enfants et aux femmes travaillant dans l'industrie. On ne tarda pas à réclamer que les adultes restés libres fussent assujettis au repos.

Dès 1893, la Commission Parlementaire du travail fut saisie de la question et M Dron fut chargé de rédiger un rapport. Il le présenta le 26 juin 1893. Il concluait en disant que 57 °/₀ des ouvriers jouissaient régulièrement du repos, que 17, 5 °/₀ avaient des journées de repos d'une façon irrégulière, et que 27, 5 °/₀ seulement travaillaient toute la semaine. Il lui semblait donc que le repos hebdomadaire entrait dans les mœurs et qu'une loi n'était pas nécessaire. Malgré ces conclusions, la Commission élabora un projet de loi établissant le

repos obligatoire d'un jour par semaine pour les ouvriers mais non pour les employés — projet qui n'aboutit pas.

Cependant, la question du repos hebdomadaire faisait, dans le domaine gouvernemental et législatif, des progrès. Un décret du 10 août 1899 fixant les conditions du travail des ouvriers dans les entreprises de travaux publics disposa que l'entrepreneur est tenu d'accorder un jour de repos par semaine à ses ouvriers et employés. Cette clause, était rendue obligatoire pour les marchés de l'Etat, elle fut simplement facultative pour les travaux des départements et des communes.

C'est le 6 avril 1900 que, pour la première fois, une proposition de loi fut présentée à la Chambre des députés pour interdire l'emploi d'un ouvrier ou d'un employé plus de 6 jours par semaine, dans les bazars et magasins. Cette proposition, qui émanait de M. Zévaès, établissait le droit pour l'ouvrier ou l'employé d'avoir un jour de congé par semaine, mais le laissait libre de l'emploi de cette journée pendant laquelle, même, il pouvait travailler chez un autre patron.

Le 3 juin 1901, le Conseil supérieur du travail émit le vœu que le repos hebdomadaire fût garanti par la loi aux travailleurs des deux sexes et que le jour de ce repos fût fixé au dimanche.

Le rapport de M. Berry, sur la proposition Zévaès, fut déposé le 10 janvier 1902.

Il propose d'étendre le bénéfice des repos, non seulement aux employés du commerce, mais à tous les tra-

vailleurs, sans distinction d'âge ni de sexe. Il faisait remarquer que l'obligation imposée aux patrons de donner un jour de congé par semaine à ses employés n'était pas fatalement pour lui l'obligation de fermer son magasin. Il insistait ensuite sur la nécessité d'une loi pour acclimater le repos hebdomadaire en France.

Le texte soumis à la Chambre admit le principe du repos hebdomadaire, mais il réservait aux maires le soin de dresser la liste des exceptions après avis des Chambres patronales et ouvrières Il laissait, au début, le mode d'application de la loi au libre choix des intéressés. Il ne parlait pas de fermeture des magasins et il maintenait, au contraire, à l'ouvrier ou à l'employé le droit de se reposer ou de travailler à son choix.

Le texte de M. Berry fut adopté par la Chambre presque sans modifications, mais il demeura plusieurs années au Sénat avant d'être examiné par la haute assemblée.

Dans le courant de 1904, la question du repos hebdomadaire fit l'objet d'une étude sérieuse de la part de la Commission permanente du Conseil supérieur du travail et de celle du Conseil supérieur lui-même. A la suite de longues discussions, tant devant la Commission permanente que devant le Conseil supérieur, un vœu fut adopté aux termes duquel le législateur devait garantir à tout ouvrier et employé, dans tout établissement industriel ou commercial, un jour de repos par semaine. Le repos hebdomadaire devait avoir une durée de 36

heures consécutives, sauf dans les industries où le travail est nécessairement organisé par équipes, dans lesquelles le repos pouvait n'être que de 24 heures consécutives. Le repos pouvait être collectif ou alternatif. Le repos collectif devait être fixé au dimanche. Le repos alternatif, en roulement, ne pouvait avoir lieu que dans les établissements auxquels le repos collectif serait préjudiciable et qui seraient énumérés par un règlement d'administration publique. En cas d'urgence, l'obligation du repos hebdomadaire pouvait être suspendue. Enfin, le Conseil municipal pouvait, sur la demande des deux tiers des chefs des maisons intéressées décider la fermeture, les dimanches et jours fériés pour toute la journée ou une partie de la journée, de tous les magasins ou diverses catégories déterminées de magasins de la commune.

Ainsi, les délibérations du Conseil Supérieur du travail aboutissaient aux conclusions suivantes :

1° En ce qui concerne les ouvriers : Toute faculté leur était laissée de travailler quand il leur plaisait. Pas un mot n'était prononcé dans le sens de la restriction de la liberté du travail.

2° En ce qui concerne les patrons, il leur était interdit d'occuper un même ouvrier plus de six jours par semaine, mais ils pouvaient employer des membres de leur famille. La fermeture obligatoire de tous les magasins avait été repoussée ; elle ne pouvait être ordonnée que sur la demande des 2/3 des patrons.

3° Les dérogations étaient très limitées.

La Commission du Sénat, après plusieurs séances au cours desquelles l'idée même de légiférer sur le repos hebdomadaire avait été tenue en échec, finit par se mettre d'accord sur un texte que son rapporteur, M. Poirrier, déposa le 21 février 1905 sur le bureau du Sénat.

La seule obligation admise par la Commission sénatoriale était celle-ci : en principe, les patrons ne pourraient pas employer un même ouvrier ou employé plus de six jours par semaine ; mais les chefs d'entreprise auraient la liberté, sauf accord des 4/5 d'entre eux, d'établir soit le repos collectif le jour qui serait le plus à la convenance des intérêts de leur établissement, soit le repos par roulement.

D'autre part, la Commission admettait la possibilité de dérogations au principe qu'elle édictait : elle accordait des dérogations aux établissements occupant un personnel peu nombreux, aux industries n'employant qu'une ou deux personnes pour chacune de leurs spécialités, aux industries saisonnières, etc. Elle autorisait les établissements occupant moins de cinq ouvriers à remplacer la journée de repos par deux repos d'une demi-journée dans la matinée ou dans l'après-midi. Quant aux ouvriers et employés occupés à l'entretien et au nettoyage des machines motrices, des générateurs, des métiers, etc, ils étaient autorisés à consacrer quelques heures à des travaux pendant le repos du reste du personnel.

En somme cette proposition de loi était conçue dans un profond respect de la liberté. La Commission s'attachait à léser le moins possible les intérêts des patrons et des ouvriers, en leur laissant le choix du mode de repos et en accordant très largement des dérogations.

La discussion s'engagea, devant le Sénat, sur la question du repos collectif dominical. La Haute-Assemblée prit en considération un contre-projet de M. Monis, qui établissait le principe du repos collectif et le fixait au dimanche.

Force fut donc à la Commission de remanier son texte. Un nouveau rapporteur, M. Prévet, fut nommé. Il déposa son rapport le 20 Mars.

M. Prévet constatait que la Commission avait admis la règle de l'obligation du repos du dimanche ; il ajoutait toutefois que, tout en édictant ce principe, la loi devait en même temps permettre toutes les exceptions et dérogations que commandait, soit l'intérêt de certaines exploitations industrielles ou commerciales, soit l'intérêt du public, en leur donnant la faculté de substituer au repos collectif de tout le personnel le repos par roulement au cours de la semaine.

Conformément à ces idées, le nouveau texte soumis au Sénat interdisait à tout chef d'entreprise d'occuper plus de six jours par semaine un ouvrier ou employé. Le repos devait être collectif et devait être donné le dimanche ou du dimanche midi au lundi midi. Mais cette règle souffrait des exceptions de deux natures : les unes,

de fait : un autre mode de repos pouvait être accordé lorsqu'il était établi que le repos simultané, le dimanche, de tout le personnel serait préjudiciable au public ou compromettrait le fonctionnement normal de l'établissement ; — les autres, de droit : un certain nombre d'établissements étaient admis, de droit, à donner le repos hebdomadaire par roulement.

Au cours de la discussion devant le Sénat, ce texte subit un certain nombre de modifications qui, toutes, ont passé dans la loi actuelle. C'est à l'étude des disposition de cette loi qu'on est de la sorte conduit.

DEUXIÈME PARTIE

LES GRANDES LIGNES DE LA LOI DU 13 JUILLET 1906

Le principe général, d'où découlent toutes les dispositions de la loi du 13 juillet 1906, est posé par l'article 1er de la loi. C'est celui-ci : Il est interdit d'occuper plus de six jours par semaine un même employé ou ouvrier dans un établissement industriel ou commercial ou dans ses dépendances, de quelque nature qu'il soit, public ou privé, laïque ou religieux, même s'il a un caractère d'enseignement professionnel ou de bienfaisance. Le repos ainsi obligatoirement accordé doit être collectif et dominical ; le personnel d'un même établissement y a droit le même jour et ce jour est fixé au dimanche.

On l'aperçoit immédiatement : la loi ne vise que le repos de l'ouvrier et de l'employé et non celui du patron; celui-ci peut, s'il lui plaît, travailler sept jours consécutifs sans prendre de repos. La loi, d'autre part, ne concerne que les travailleurs et non les entreprises ; les établissements soumis à la loi peuvent rester ouverts ou fermés le jour de repos collectif, au gré des patrons, à condition bien entendu que ceux-ci n'emploient pas, ce jour-là, des ouvriers ou employés ayant déjà travaillé six jours.

Quels établissements sont soumis à la loi du 13 juillet 1906 ? Ils ne sont pas énumérés par elle. La Chambre avait bien tenté cette énumération, mais le Sénat a préféré procéder par une formule très générale. Sont, en principe, soumis à la loi de 1906, tous les établissements industriels et commerciaux.

Que faut-il entendre par établissement industriel ou commercial.

Le caractère d'un établissement est déterminé par la nature du travail qui y est fait. Le travail industriel est celui « qui a pour but l'extraction, l'emploi ou la trans- « formation de matières en produits fabriqués qui sont « livrés au commerce ou sont susceptibles de l'être. Le « travail commercial se distingue du travail industriel en « ce qu'il ne comporte point de transformation des matiè- « res en produits, qui sont l'objet d'une simple trans- « mission sans qu'ils soient modifiés ou dénaturés » (1).

La formule très générale adoptée par la loi embrasse donc l'immense majorité des entreprises privées. Quelques-unes lui échappent cependant, soit qu'elles ne rentrent pas dans les définitions ci-dessus, soit qu'elles aient été formellement exclues par la loi. Tels sont les travaux agricoles, les entreprises de transport par eau, les chemins de fer, les travaux domestiques, les professions libérales.

Quelles personnes sont, dans les entreprises assujet-

1) Ambruster. *Le repos hebdomaire.* p. 38.

ties, protégées par la loi et ont droit au repos hebdomadaire ? C'est, en principe, tout le personnel de l'établissement. « *Toute personne employée par un patron à un travail concourant à l'objet de son entreprise industrielle ou commerciale* » (1) a droit au repos hebdomadaire, c'est-à-dire, en somme, toute personne liée par un contrat de louage. Ce caractère seul importe : l'employé est protégé, quelle que soit la rémunération qu'il reçoive : qu'il soit payé aux pièces, à la semaine, au mois ou à l'année, — et même s'il ne reçoit aucun salaire. Les travailleurs employés dans les établissements d'enseignement professionnel et de bienfaisance qui, souvent, ne sont pas salariés, sont compris par la loi elle-même dans l'énumération de l'article 1er ; les apprentis sont assujettis à la loi. Lui échappent seuls les patrons et ceux qui, sans être liés par aucun engagement et agissant à titre gracieux, viennent aider momentanément un commerçant à vendre ses marchandises. De même, l'emploi accidentel d'un tiers le jour du repos ne rentre pas dans les prévisions de la loi (2).

Le domaine d'application de la loi étant ainsi délimité, quels régimes juridiques prévoit-elle ? Le régime normal, celui qui est indiqué et nécessité par le principe même de la loi est le repos collectif le dimanche. Mais

(1) Circulaire du 3 sept. 1906. *Bulletin de l'Insp. du Trav.* 1906, p. 168.

(2) Watin-Augouard. *L'application et la réforme de la loi du 13 juillet 1906*, p. 33.

ce régime souffre un très grand nombre d'exceptions et plusieurs autres régimes sont légalement possibles.

Les cas dans lesquels ce régime ne s'applique pas sont ou bien des exceptions légales, c'est-à-dire qu'elles sont prévues par la loi elle-même et que, par le fait seul qu'un établissement rentre dans la catégorie de ceux visés par la loi, il peut en jouir *ipso facto*, sans avoir besoin d'aucune autorisation, ou bien des dérogations exceptionnelles dont ne peuvent bénéficier que les patrons qui remplissent certaines conditions spécialement exigées par la loi et qui ont obtenu une autorisation individuelle de l'autorité compétente.

Voyons d'abord les exceptions légales.

La loi prévoit cinq régimes exceptionnels de droit ;

Le premier est le repos par roulement. Aux termes de l'article 3, § 1 et 2, sont admis, de droit, à donner le repos hebdomadaire par roulement les établissements appartenant aux catégories suivantes :

1°. — Fabrication de produits alimentaires destinés à la consommation immédiate ;

2°. — Hôtels, restaurants et débits de boissons ;

3°. — Débits de tabac, et magasins de fleurs naturelles ;

4°. — Hôpitaux, hospices, asiles, maisons de retraite et d'aliénés, dispensaires, maisons de santé, pharmacies, drogueries, magasins d'appareils médicaux et chirurgicaux ;

5°. — Etablissements de bains ;

6°. — Entreprises de journaux, d'informations, et de spectacles, musées et expositions ;

7°. — Entreprises de location de livres, de chaises, de moyens de locomotion ;

8°. — Entreprises d'éclairage et de distribution d'eau ou de force motrice ;

9°. — Entreprises de transports par terre autres que les chemins de fer, travaux de chargement ou de déblaiement dans les ports, débarcadères et stations ;

10°. — Industries où sont mises en œuvre les matières susceptibles d'altération rapide ;

11°. — Industries dans lesquelles toute interruption de travail entraînerait la perte ou la disparition de produits en cours de fabrication.

Cette énumération n'est d'ailleurs pas limitative. La loi, après l'avoir donnée, délègue à un règlement d'administration publique le soin d'indiquer quelles autres catégories d'établissements pourront bénéficier du repos par roulement. Ce règlement, paru le 14 août 1907 et complété par les règlements des 10 septembre 1908 et 30 avril 1909, a accordé le bénéfice du repos par roulement à plus de 130 entreprises, telles que le service de garde des banques, le service des transports pour livraisons, le service préventif contre l'incendie des établissements industriels et commerciaux, etc...

Le deuxième groupe d'exceptions légales est prévu par l'article 3 *in fine* de la loi : « Un autre règlement d'administration publique, — dit ce texte — détermine...

des dérogations particulières au repos des spécialistes occupés dans les usines à feu continu, tels que hauts-fourneaux » Ce règlement n'est pas encore paru. En attendant la circulaire du 3 septembre 1906 a autorisé les inspecteurs du travail à admettre à titre purement temporaire les diverses organisations qui leur seraient proposées pour le repos des ouvriers spécialistes.

Le troisième régime juridique exceptionnel organisé par la loi comporte *le repos collectif du dimanche après midi avec un jour de repos compensateur par quinzaine*.

Dans ce régime, le repos collectif dominical n'est que d'une demi-journée, du dimanche midi au dimanche minuit ; le repos compensateur, donné par roulement est d'une journée entière par quinzaine. Cependant, s'il s'agit d'employés âgés de moins de 21 ans et logés chez leur patron, le repos compensateur n'est que d'une demi journée par semaine. Ce régime juridique s'applique exclusivement aux magasins de vente au *détail* de *denrées alimentaires*.

La loi a organisé une *quatrième sorte d'exceptions* : Celle-ci comporte un *repos par roulement de deux demi-journées par semaine*. Dans ce système, chaque employé ou ouvrier aura droit, tous les sept jours, à deux repos d'une demi-journée chacun, « *représentant ensemble la durée d'une journée complète de travail* ». En d'autres termes, l'employé ou l'ouvrier doit non seulement avoir deux repos de douze heures mais doit aussi être déchargé de deux durées de travail effectif dont le total devra être

égal à la durée d'une de ses journées habituelles de travail. (1)

Ce régime est applicable aux seuls établissements remplissant les deux conditions suivantes : 1° Occuper moins de cinq ouvriers ou employés ; 2° Etre admis à donner le repos par roulement, soit par autorisation spéciale, soit de plein droit.

Voici enfin la *cinquième et dernière exception prévue* par la loi de 1906 : « Dans tout établissement qui aura « le repos hebdomadaire au même jour pour tout le per- « sonnel, le repos hebdomadaire pourra être réduit à une « demi-journée pour les personnes employées à la con- « duite des générateurs et des machines motrices, au « graissage et à la visite des transmissions, au nettoyage « des locaux industriels, magasins ou bureaux, ainsi que « pour les gardiens et concierges. » (art. 5) Ce régime ne comporte donc qu'un repos d'une demi-journée par semaine. Il peut être adopté dans toute profession à condition que le repos hebdomadaire soit donné le même jour pour tout le personnel, mais il ne peut s'appliquer qu'aux personnes limitativement énumérées par l'art. 5.

Nous avons ainsi terminé l'énumération des exceptions légales, accordées de plein droit par la loi. Il faut maintenant aborder l'étude rapide des dérogations exceptionnelles qui ne peuvent être adoptées que dans les établissemements qui remplissent certaines conditions exigées

(1) Boistel. *Manuel pratique pour l'application de la loi sur le repos hebdomadaire.* P. 47.

par la loi et dont les patrons ont obtenu une autorisation de l'autorité compétente.

Ces régimes sont au nombre de quatre.

Au lieu d'être donné collectivement à tout le personnel, le dimanche, le repos peut être donné :

1°, ou bien *un autre jour que le dimanche à tout le personnel de l'établissement*,

2°, Ou bien *du dimanche midi au lundi midi* ;

3° Ou bien *le dimanche après-midi, avec un repos compensateur d'une journée par roulement et par quinzaine* ;

4° Ou bien *par roulement à tout ou partie du personnel*.

A quelles conditions un chef d'entreprise peut-il demander à bénéficier d'un de ces quatre régimes ? Il faut, dit l'article 2 de la loi, qu'il soit établi « que le repos « simultané le dimanche de tout le personnel d'un éta- « blissement serait préjudiciable au public ou compro- « mettrait le fonctionnement normal de cet établisse- « ment. » — Par ces mots, il faut entendre, non point toutes gênes causées au public ou au fonctionnement de l'établissement : Il est évident, en effet, que si une simple gêne pouvait justifier l'octroi d'une dérogation, aucun établissement ne serait plus soumis au régime de droit commun imposé par la loi. Une dérogation exceptionnelle ne peut être accordée que s'il y a un trouble profond au fonctionnement de l'établissement Le patron qui sollicite une telle dérogation doit justifier que sa

clientèle du dimanche est une clientèle spéciale à ce jour et qui serait perdue s'il fermait le dimanche.

Les dérogations accordées ne sont pas individuelles, elles doivent être étendues à tous les établissements qui remplissent la double condition suivante : Faire le même genre d'opérations et avoir une même nature de clientèle. Quand ils remplissent cette condition, ils ont droit à l'obtention du régime déjà accordé. Celui-ci doit leur être obligatoirement accordé. « Ils peuvent en « demander un autre, mais alors leur demande n'est plus « obligatoirement accordée et si l'autorisation nouvelle « leur était donnée, elle ouvrirait au profit de leurs con- « currents, le droit de bénéficier du même régime. » (1).

Après quelles formalités et par quelle autorité sont accordées les dérogations ? Le patron qui sollicite un régime juridique exceptionnel doit adresser au préfet une demande dans laquelle il justifie qu'il remplit les conditions exigées par la loi pour l'obtention de ce régime. Le préfet doit obligatoirement consulter le Conseil Municipal, la Chambre de Commerce, les Syndicats patronaux et ouvriers intéressés ; d'ailleurs s'il est tenu de prendre ces avis, il n'est pas obligé de les suivre. Il reste maître de sa décision. Le préfet statue par arrêté motivé qu'il notifie dans la huitaine au pétitionnaire. Les intéressés peuvent se pourvoir contre cet arrêté devant le Conseil d'Etat et ce recours, dit l'article 9, sera suspensif.

(1) Romieux. Conclusions. Conseil d'Etat, 30 novembre 1906.

Disons, pour terminer cette brève analyse, quelques mots des mesures de contrôle et des sanctions prévues par la loi. L'article 10 laisse à des règlements d'administration publique le soin d'organiser « *le contrôle des jours de repos pour tous les établissements, que le repos soit collectif ou qu'il soit organisé par roulement* ». Le décret du 24 août 1906, modifié par celui du 13 juillet 1907, exige tantôt l'apposition d'une affiche, tantôt la tenue d'un registre, tantôt les deux. Ces mesures de contrôle varient suivant que l'établissement donne à la totalité ou à une partie de son personnel un régime de repos collectif autre que le repos collectif du dimanche, ou bien qu'il ne donne pas le repos collectif à tout le personnel, ou bien qu'il pratique un régime mixte de repos. Les infractions aux prescriptions de la loi et des règlements d'administration publique relatifs à son exécution sont des contraventions, et elles ont tous les caractères des contraventions.

Nous avons ainsi terminé, dans ses grandes lignes, l'analyse de la loi du 13 juillet 1906. Vue ainsi de façon très générale et succincte, cette loi paraît, bien qu'un peu compliquée, assez simple cependant et d'application suffisamment facile. Si l'on s'en tenait à cette impression, on se ferait de la loi une opinion aussi fausse que possible.

En effet, dans le résumé que nous venons de donner, nous avons tenu à n'indiquer que les points incontestables de la loi, les prescriptions générales qui ne don-

nent lieu à aucune discussion; nous avons volontairement omis les difficultés juridiques, les questions délicates, si nombreuses, qu'ont soulevées les principes généraux de la loi, quand il s'est agi de passer à la réalité des choses. C'est l'étude de ces difficultés qu'il faut maintenant aborder.

TROISIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

Des difficultés administratives et contentieuses soulevées par l'application de la loi du 13 Juillet 1906

Section I. — *Difficultés relatives à la date d'entrée en vigueur du nouveau régime.*

La première question soulevée par la loi de 1906, quand il s'est agi de l'appliquer, a été celle de savoir à quelle date devait commencer cette application.

Cette question se posait dans les termes suivants : La loi ne fixait pas elle-même, comme il est d usage et comme il eut été nécessaire, la date à laquelle elle entrerait en vigueur. D'un autre côté, elle prévoyait quatre règlements d'administration publique, deux à l'article 3, un à l'article 10, un à l'article 18. La promulgation de ces quatre règlements était-elle indispensable pour que la loi pût commencer à être appliquée, ou bien celle-ci pouvait-elle entrer en vigueur avant leur publication ?

Deux thèses se trouvaient en présence : l'une soute-

nue par le Gouvernement, l'autre par les patrons.

Le Gouvernement soutenait qu'un seul des quatre règlements prévus était indispensable à l'application immédiate de la loi : celui qui était prévu par l'article 10, c'est-à-dire qui devait organiser le contrôle des jours de repos pour tous les établissements ; il prétendait que, dès que ce règlement aurait paru au *Journal Officiel* et aurait pu être connu des intéressés, l'application de la loi devait commencer sans attendre la publication des trois autres règlements prévus par les articles 3 et 18 (1).

Les patrons soutenaient au contraire, qu'un au moins de ces trois règlements devait être promulgué avant l'application de la loi : c'est le règlement d'administration publique prévu par l'avant-dernier paragraphe de l'article 3 ainsi conçu : « Un règlement d'administration énu-« mère la nomenclature des industries comprises dans les « catégories figurant sous les numéros 9 et 10, ainsi que «les autres catégories d'établissements qui pourront bénéficier du droit de donner le repos hebdomadaire par « roulement » Ils prétendaient que, jusqu'à l'apparition de ce règlement, l'Administration ne pourrait pas statuer sur les demandes de dérogations et que les refus de dérogations prononcés par les préfets seraient nuls comme prématurés.

Plusieurs sortes d'arguments étaient présentés à l'appui

(1) Rapport précédant le décret du 24 août 1906.

de cette opinion. On faisait observer, d'abord, que le préfet ne pouvait statuer sur les dérogations de l'article 2 avant de connaître les exceptions de droit qui résulteraient de l'article 3, car la liste dressée par cet article des industries qui devaient avoir droit aux dérogations *de plano* n'était pas complète, elle devait être complétée par un règlement : comment, dès lors, le préfet pourrait-il accorder une dérogation exceptionnelle à un industriel qui peut-être jouirait bientôt d'une dérogation de plein droit, d'une dérogation légale ? Il fallait donc connaître le régime définitif des exceptions applicable à toute une industrie dans toute la France avant d'examiner les demandes individuelles et locales de dérogations. On ajoutait, en second lieu : le § 3 de l'article 3 prévoit un seul et même règlement pour faire la nomenclature des industries exceptées par les numéros 10 et 11 et pour ajouter d'autres catégories d'exceptions à celles énumérées par la loi ; or, ce règlement est indispensable pour les N°s 10 et 11 qui se bornent à excepter en termes beaucoup trop généraux *les industries où sont mises en œuvre des matières susceptibles d'altération très rapide* et *les industries dans lesquelles toute interruption de travail entraînerait la perte ou la dépréciation du produit en cours de fabrication*. Ce règlement est également indispensable en ce qui concerne les industries non prévues par la loi. On rappelait enfin que le Ministre avait formellement déclaré à la Chambre le 10 Juillet 1906, que la loi ne serait applicable qu'après la publication

des règlements d'administration publique.

Le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation ont admis la thèse gouvernementale et repoussé celle des patrons (1). Ils se sont prononcés d'après les motifs suivants très clairement exposés par M. Romieu. (2)

La loi, dit celui-ci, est, en principe, exécutoire du jour de sa promulgation, si elle n'en a pas autrement ordonné. Lorsque la loi prévoit des règlements d'administration publique, elle n'en est pas moins exécutoire immédiatement, sauf dans deux cas : 1° si elle subordonne expressément son exécution à la promulgation préalable des règlements prévus ; 2°, si l'application de la loi est manifestement impossible tant que les règlements n'ont pas été publiés. L'un de ces deux cas se rencontre-t-il à propos de la loi de 1906 ?

Pas le premier, évidemment : la loi ne subordonne pas son exécution à la promulgation antérieure des règlements qu'elle prévoit.

D'autre part, cette promulgation est-elle indispensable pour que la loi puisse être pratiquement appliquée ? M. Romieu et, après lui, le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation, ne l'ont pas pensé. La loi, fait remarquer M. Romieu, admet au principe du repos hebdomadaire collectif dominical, 1° des *dérogations*, qui ont un caractère individuel et local, qui varient selon les circonstances et les endroits, et qui sont l'œuvre de l'adminis-

(1) C. 30 Nov. 1906 ; C. Cassat. 18 Janv. 1907.
(2) Lebon, *Rec. des Ar.* 1906, p. 870-871.

tration sous le contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat ; 2° des *exceptions* qui ont un caractère législatif, s'appliquant à toute une profession et à tout le territoire, et qui sont acquises de plein droit et sont édictées d'abord par la loi sous les 11 numéros de l'article 3, puis par des règlements d'administration publique, s'il y a lieu : ces deux terrains sont absolument indépendants et distincts. Le législateur a adopté lui-même une liste d'industries devant jouir d'un régime exceptionnel ; ce n'est pas comme s'il avait remis au pouvoir réglementaire le soin de dresser cette liste ; il l'a faite lui-même et elle a, pour le moment, un caractère définitif. Seulement, il n'a pas voulu empêcher d'allonger cette liste, si on reconnaissait ultérieurement que des industries méritaient d'y être ajoutées et, pour éviter qu'on fût obligé de revenir devant lui à cet effet, il a donné délégation au Gouvernement pour statuer à sa place, par voie de règlement d'administration publique, le règlement destiné uniquement à allonger la nomenclature dressée par la loi, a donc un caractère purement éventuel.

On dit, il est vrai, que ce règlement n'a pas seulement pour but de déterminer quelles industries nouvelles jouissent des régimes exceptionnels, mais qu'il doit aussi énumérer les industries prévues en termes vagues dans les numéros 10 et 11 ; qu'il est impossible, à la seule lecture de ces numéros, de savoir exactement quelles industries a entendu viser le législateur et que, sur ce point, du moins, le règlement d'administration est in-

dispensable. Sans doute, répond la jurisprudence, il est possible que le règlement soit nécessaire pour définir les industries qui rentrent dans les termes généraux employés par la loi ; il n'en est pas de même en ce qui concerne les industries nouvelles. La liste des exceptions dressée par le législateur pourra bien être allongée mais elle doit être jusqu'à nouvel ordre considérée comme définitive et rien n'empêchait la procédure des dérogations de se dérouler devant l'autorité locale, du moment qu'il s'agissait d'un industriel qui, n'ayant pas sa profession inscrite sur la liste des exceptions de l'article 3, ne pouvait échapper à l'application intégrale de la loi que s'il se trouvait individuellement dans le cas d'obtenir une dérogation de l'article 2.

La loi pourrait donc entrer en application dès l'apparition du décret du 24 août 1907.

Section II. — *Difficultés relatives aux établissements assujettis.*

La loi soumet à l'obligation du repos hebdomadaire toutes les professions industrielles et commerciales. Certains métiers cependant échappent à son empire parce qu'ils ne rentrent pas dans la sphère de ces professions ou parce qu'ils ont été expressément exemptés par la loi elle-même. Mais il existe un certain nombre d'établissements qu'il est difficile de ranger immédiatement

dans l'une ou l'autre de ces deux catégories et au sujet desquels des difficultés se sont élevées.

I. Chemins de fer et tramways.— Les chemins de fer sont explicitement exclus par l'article 17 : « les disposi- « tions de la présente loi ne sont pas applicables aux « employés et ouvriers des... chemins de fer, dont les « repos sont réglés par des dispositions spéciales ». Cette expression « dont les repos sont réglés par des dispositions spéciales » ne signifie point que seuls échappent aux dispositions de la loi les employés et ouvriers qui sont actuellement protégés par les arrêtés du Ministre, dont le travail est spécialement réglementé ; elle n'a qu'un sens *complétif* dit le rapporteur au Sénat, M. Poirrier, et elle ne signifie pas autre chose que *parce que leurs repos sont ou doivent être réglés par des dispositions spéciales*. Les ouvriers et employés de chemins de fer sont donc exceptés de la loi de 1906. D'ailleurs, le mot de *chemins de fer* a ici son sens le plus large il embrasse les chemins de fer de l'Etat, les quatre grands réseaux d'intérêt général, les chemins de fer de Ceinture, les chemins de fer d'intérêt local (départementaux et communaux), les chemins de fer industriels et miniers quand ils assurent un service public de voyageurs et de marchandises. Mais deux questions délicates se présentent.

La première est celle-ci : N'y a-t-il aucune distinction à faire entre les employés ou ouvriers des compagnies

de chemins de fer et tous échappent-ils également aux dispositions de la loi de 1906 ? Dans une circulaire du 3 septembre 1906, le ministre du Commerce a prescrit de distinguer, dans le personnel des compagnies, celui qui concourt à l'entreprise proprement dite des transports et celui qui peut être occupé dans de véritables industries ou commerces, exercés en fait par l'entreprise de transport, mais qui pourraient l'être sous une autre raison sociale sans compromettre le fonctionnement de l'industrie de transport. Par exemple, les ateliers de constructions et de transformations du matériel des compagnies ne sont pas compris dans les termes de l'article 17 et sont protégés par la loi. Le repos hebdomadaire y est obligatoire, au même titre que s'ils appartenaient à une compagnie industrielle privée.

Seconde question : les compagnies de tramways sont-elles ou non assujetties à la loi ? Oui, pour les tramways proprement dits, l'assujettissement est de droit, car le législateur n'a pas englobé les *tramways* dans l'expression générale de *chemins de fer*. C'est ce qu'en propres termes exprime le rapporteur du Sénat : « Les em-« ployés de tramways ne figurent pas dans le projet « spécial sur les employés de chemins de fer soumis au « Sénat (1). En conséquence, vous avez cru devoir les

(1) M. Poirrier fait ici allusion au projet réglementant les conditions de travail et de retraite du personnel des compagnies de chemins de fer d'intérêt général. Une partie seulement de ce projet a été voté et est devenu la loi du 29 juillet 1909 sur les pensions de retraite du personnel des grands réseaux de chemins de fer d'intérêt général. Aucune loi encore n'a réglementé les conditions de travail de ce personnel.

« comprendre dans la présente loi ». Ainsi, tous les employés des tramways sont protégés par la loi et bénéficient du repos hebdomadaire. Il s'est produit, il est vrai, sur ce point quelques flottements. Le tribunal de simple police de Brest, dans un jugement rendu le 16 janvier 1907, avait distingué, dans le personnel des compagnies de tramways, le personnel attaché à la conduite des voitures (conducteurs, watmen, receveurs, etc.) sous prétexte que cette catégorie devait être assimilée aux employés de chemins de fer. La cour de cassation, dans un arrêt du 17 mai 1907, a condamné cette distinction et décidé que la loi du 13 juillet 1906 s'applique à tous les employés des entreprises de transport par terre autres que les chemins de fer, sans qu'il y ait de distinction à faire entre le personnel attaché à la conduite des voitures et les autres employés.

Mais il faudrait se garder d'étendre outre mesure l'application de la loi. Celle-ci s'applique bien à tous les employés des tramways ; elle ne s'applique pas à tous les tramways. Il faut, à ce point de vue, distinguer entre les tramways proprement dits (tramways urbains et et de pénétration) et les tramways interurbains, ces derniers, qui relient des centres éloignés et ont pour objet de transporter non seulement des voyageurs mais aussi des marchandises, ne peuvent être différenciés des chemins de fer ni au point de vue des conditions d'établissement ni à celui du mode d'exploitation. C'est pourquoi la Circulaire du 22 mai 1907 les assimile à de vérita-

bles chemins de fer d'intérêt local, et, par suite, les soustrait aux dispositions de la loi de 1906.

II. Travaux domestiques. — Employés d'hôtels. — Les travaux domestiques ne sont pas, avons-nous vu, admis au bénéfice de la loi. « L'application de la loi aux gens de maison, dit M. Poirrier, aurait exigé, pour le contrôle, l'ingérence de l'inspection dans chaque maison, dans chaque famille ».

Il peut se faire qu'un industriel emploie, le dimanche à son service privé un de ses ouvriers ou inversement qu'il emploie parfois un domestique à un service industriel ou commercial. Peut-il refuser à ce domestique le repos hebdomadaire ?

Dans le premier cas, la loi de 1906 ne s'applique évidemment pas ; la loi ne connaît pas et elle n'a pas réglementé, les travaux domestiques. Un ouvrier occupé le dimanche à ces travaux ne peut donc pas être considéré comme tombant sous l'application de la loi sur le repos hebdomadaire.

Dans le second cas, il est nécessaire de distinguer en raison de ce que la loi de 1906 ne s'applique aux ouvriers et employés que s'il y a pour eux occupation régulière et continue dans un établissement. Si le concours prêté par le domestique est accidentel, il n'est point visé par la loi. Si, au contraire, le concours est permanent, la loi est applicable (1).

(1) Watin-Augouard. p. 30.

Une catégorie particulière de travaux domestiques doit être spécialement examinée : les employés des hôtels sont-ils protégés par la loi.

Un certain nombre d'hôteliers prétendaient que seuls les domestiques affectés spécialement au service de l'hôtel : (cuisiniers, maîtres d'hôtel) étaient soumis à la loi mais que les domestiques proprement dits, affectés au service praticulier des voyageurs, ne pouvaient en bénéficier.

Cette prétention a été condamnée par la jurisprudence (1). Sans doute, il y a une distinction à faire parmi les salariés qui louent leurs services à un industriel ou à un commerçant, entre ceux qui sont exclusivement attachés à la personne de leur maître, par exemple en qualité de cuisinier, valet de chambre. etc. et ceux qui coopèrent au fonctionnement de son établissement commercial. Ces derniers seuls peuvent revendiquer le droit au repos hebdomadaire. Mais les termes de l'article premier : « Il est interdit d'occuper plus de six jours par « semaine un même employé ou ouvrier dans un établis- « sement industriel ou commercial ou dans ses dépendan- « ces, de quelque nature qu'il soit, etc... » indiquent clairement que la seule condition nécessaire pour être compris dans la disposition légale, c'est de faire partie du personnel d'un pareil établissement : il n'y a donc pas à distinguer suivant que si les serviteurs d'hôtel remplissent ou non près des clients de leurs patrons, un

(1) Cass. 2 février 1907.

rôle analogue à celui de gens de maison chez les particuliers : ils ont indistinctement droit au repos hebdomadaire (1).

Section III. *Difficultés relatives aux personnes protégées.*

Toute personne employée par un patron à un travail concourant à l'objet de son entreprise a droit, avons nous vu, au repos hebdomadaire. Mais certaines difficultés se sont élevées sur ce sujet.

Les Associés. — La première est relative aux associés. Ceux-ci sont-ils protégés par la loi de 1906 ? Il est évident, en principe, que les associés du chef de l'entreprise ne peuvent pas être considérés comme des employés et qu'il ne peut pas être question, pour eux, de repos hebdomadaire applicable. Mais suffit-il, pour que le patron poursuivi échappe aux poursuites, qu'il produise un acte de société conclu avec les auxiliaires qu'on lui reproche d'employer le dimanche ? Si la jurisprudence admettait une pareille échappatoire, il deviendrait extrêmement facile d'éluder la loi toutes les fois que les employés seraient d'accord avec le patron pour en repousser le bénéfice. Le premier devoir du juge est donc de rechercher si l'acte est sérieux, s'il s'agit réellement d'un contrat de société ou bien d'un contrat fictif,

(1) L. Lacour, note sur Cass. 2 févr. 1907. Dalloz I p. 307.

d'un simple subterfuge imaginé pour les besoins de la cause.

Même dans le cas où l'acte produit est un contrat sincère de société, le juge doit encore prendre garde de ne pas confondre deux situations distinctes en droit comme en fait, celle d'associé et celle de commis intéressé. De ce que les parties ont donné à leur contrat la qualification de société ou d'association, il appartient toujours aux juges d'examiner le fond des choses et de rétablir la nature véritable d'une convention, s'il leur apparaît que les parties l'ont inexactement qualifiée. Celui qui rend à un commerçant les services habituels d'un employé ne se transforme pas en associé, par cela seul qu'il est appelé, en vertu d'une convention passée avec lui, à prendre une part dans les bénéfices de l'entreprise. La société suppose entre ses membres une égalité de situation. Ceux qui participent aux bénéfices participent-ils aussi d'une manière sensiblement égale, à la direction de l'entreprise ? Le chef de la maison, s'il a seul gardé la gestion du commerce ou de l'industrie, a-t-il entendu donner à ses collaborateurs un certain pouvoir de contrôle ou de surveillance ? ou bien a-t-il voulu conserver une indépendance absolue dans la direction de son entreprise et se réserver le droit de les congédier quand il lui plaira ? Existe-t-il toujours entre eux un lien de subordination ? Dans la première hypothèse, il s'agit bien réellement d'un contrat de société ; dans la deuxième, il s'agit d'un louage de services avec un mode de rémunération parti-

culier qui n'en modifie pas le caractère essentiel. Dans le premier cas, la loi de 1906 ne peut pas trouver son application ; dans le second cas, le patron doit donner à ses employés, même s'ils ont un véritable droit de participer aux bénéfices, le repos hebdomadaire.

Les membres de la famille. — Une difficulté analogue s'est présentée à propos des membres de la famille du patron occupés par lui dans son entreprise. Doit-il leur accorder le repos hebdomadaire ? S'expose-t-il à des poursuites pénales, s'il se fait aider par eux le dimanche ?

Une circulaire du 30 novembre 1906 classe en trois catégories les membres de la famille : 1°, la femme et les enfants du patron (enfants, petits-enfants) ; ils ne sont pas assujettis à la loi. La femme doit être considérée comme l'associée de fait de son mari et les enfants concourrent avec la femme à la gestion commerciale ou industrielle du patrimoine dont la garde appartient au père ; 2°, les parents à un titre quelconque, s'ils sont, au sens civil ou commercial, des associés ? comme tel et non comme membres de la famille ils échappent à la loi ; 3°, les membres de la famille, autres que la femme, les enfants et les parents associés : ils ont droit au repos hebdomadaire, dès l'instant qu'ils collaborent, avec le patron, à la gestion de son entreprise. — En somme, d'après cette circulaire, échappent seuls au bénéfice du repos hebdomadaire la femme et les enfants.

Sans se demander dès maintenant si ces exceptions sont justifiées, il importe de remarquer la faiblesse des arguments ministériels. Si la femme a le plus souvent des intérêts pécuniaires communs avec ceux de son mari, c'est parce que les époux sont mariés sous le régime de la communauté : il n'en est pas de même avec d'autres régimes, notamment dans le cas de séparation de biens : faudra-t-il, dans ce cas, interdire à la femme d'aider son mari le dimanche ? Quant aux enfants, la circulaire semble les considérer comme copropriétaires de tout ce qui appartient à leur père, celui-ci n'ayant que la garde du patrimoine commun. Elle paraît ainsi revenir à la vieille théorie germanique de la propriété familiale. Mais c'est une théorie aujourd'hui abandonnée. Dans notre droit moderne, chacun a son patrimoine propre dont il est, non le gardien, mais le maître absolu, à la seule condition d'observer les dispositions légales d'ordre public.

La Cour de Cassation paraît avoir adopté la même solution que la circulaire. Elle donne au mot « employé » la plus large extension possible. Un « employé », d'après elle, c'est toute personne que le patron occupe à un travail intéressant son entreprise industrielle ou commerciale, sans qu'il soit possible de distinguer celui qui reçoit une rémunération et celui qui prête son concours gratuit. Un commerçant qui ouvre son magasin le dimanche ne pourrait se faire aider, pour servir sa clientèle, par sa mère, sa belle-mère, sa belle-fille ou sa nièce

en un mot, par aucune personne de sa famille, demeurant avec lui et désireuse de lui être utile, tout en ne demandant en échange aucune rémunération. Néanmoins la Cour de Cassation, comme la circulaire ministérielle, admet des exceptions à ce principe et permet au patron d'utiliser le concours de sa femme et celui de ses enfants, le jour du repos hebdomadaire, sans s'exposer à une condamnation

Elle ne s'appuie pas d'ailleurs, pour faire cette distinction, sur les motifs invoqués par la circulaire. Elle invoque, pour justifier la distinction entre les divers membres de la famille, la référence que contient l'article 18 de la loi du 13 juillet 1906 à la loi du 2 novembre 1892 sur le travail des enfants, des filles mineures et des femmes dans les établissements industriels. Son raisonnement paraît être le suivant : L'article 18, dans ses trois premiers paragraphes, fait mention de la loi de 1892 : 1° pour abroger quelques-unes de ses dispositions en tant qu'elles étaient contraires à la nouvelle réglementation du repos hebdomadaire ; 2°, pour décider que certaines dérogations prévues dans ses articles 4 et 5 ne sont pas applicables, soit à toutes les personnes protégées par la loi de 1892, soit du moins à certaines catégories de ces personnes. Or, aux termes de l'article premier § 3 de la loi de 1892, sont exceptés des dispositions de cette loi « les travaux effectués dans les établissements où ne sont employés que les membres de la « famille sous l'autorité, soit du père soit de la mère, soit

« du tuteur. » Du rapprochement des deux textes, la Cour de Cassation conclut que, parmi les employés, sont sont également exceptés des prescriptions de la loi sur le repos hebdomadaire, les membres de la famille travaillant avec le chef d'établissement qui est leur père ou leur mère ou leur tuteur.

Cette argumentation n'est pas probante. D'abord, il suffit de lire les travaux préparatoires pour se convaincre que les auteurs de la loi en faisant l'article 18, n'ont aucunement songé à la question dont il s'agit ici. Puis, il faut se rappeler que les décrets-lois de 1892 et de 1906 n'ont pas la même sphère d'application en ce qui concerne les personnes protégées : le premier ne vise que les femmes et les enfants, le second vise tous les travailleurs, sans distinction d'âge ni de sexe. Enfin, si on appliquait exactement l'analyse sur laquelle se fonde l'arrêt, il faudrait décider que les enfants travaillant avec leurs parents, les pupilles travaillant avec leur tuteur, ne sont soustraits à la loi de 1906 qu'autant qu'ils sont seuls employés dans l'établissement (car telle est l'hypothèse prévue par l'article 1, § 3 de la loi de 1892) et que le repos hebdomadaire doit leur être donné toutes les fois que d'autres personnes sont occupées avec eux, c'est-à-dire dans le seul cas vraiment pratique. Les arguments de la Cour de Cassation, en admettant, qu'ils soient valables, ne peuvent donc certainement pas justifier l'étendue de l'exception qu'elle a admise.

Faut-il, dès lors, conclure que les femmes et les

enfants du chef de l'établissement doivent obligatoirement se reposer une fois par semaine ? Loin de là. Il faut même aller plus loin que la Cour de Cassation et affirmer que toutes les personnes de la famille, sans distinction, sont exceptées de la règle du repos hebdomadaire obligatoire. Mais on doit baser cette exception sur d'autres motifs que ceux qu'admettent la Circulaire du 30 novembre 1906 et l'arrêt de la Cour de Cassation du 7 mars 1907.

L'intention du législateur apparaît nettement dans les discussions qui ont précédé le vote de la loi. A plusieurs reprises, on y a affirmé le droit pour le chef d'établissement de se livrer au commerce, le jour du repos légal, avec sa famille. M. Philippe Berger ayant proposé un amendement qui eut rendu obligatoire la fermeture de tous les magasins le dimanche, le rapporteur, M. Prévet, s'exprime ainsi : « on voudrait qu'au patron « lui-même, qui n'a aucun employé, qui ne travaille « qu'avec les membres de sa famille, à celui-là aussi..... « on interdit le travail. Or, cela, personne ne l'a vou- « lu » (1). L'antithèse était ainsi nettement posée entre les employés et les membres de la famille, sans qu'il fût fait d'ailleurs aucune distinction parmi ces derniers, suivant le degré plus ou moins proche de leur parenté : le rapporteur avait en vue tous ceux qui demeurent chez le patron et vivent avec lui en famille.

Mais c'est principalement sur le texte de la loi qu'il faut s'appuyer pour exclure du repos hebdomadaire tous

(1) J. O. du 30 Juin 1906. Sénat. Débats p. 720.

les membres de la famille du patron, sans distinction. La loi parle, dans son article 1er, *d'employés* et, dans son article 2, de *personnel de l'établissement*. Ces expressions peuvent-elles s'appliquer aux parents du patron ? Il semble que ces mots ne désignent que les personnes liées au patron par un contrat de travail, qui lui fournissent leurs services moyennant un salaire. C'est en ce sens que s'est prononcé le tribunal de simple police de Reims, par un jugement du 4 février 1907, dans les motifs duquel on lit : « Que si, à la vérité, les expressions *employés* et *ouvriers* doivent être entendues dans le sens large qui leur est propre, elles ne visent toutefois que les salariés attachés à l'entreprise industrielle ou commerciale en vertu d'un contrat de louage de services, d'ouvrage ou d'industrie, et, par voie de conséquence, assujettis à toutes les obligations de ce contrat, qui les astreint notamment à des heures de travail déterminées sous le contrôle, la direction ou la surveillance constante du chef d'établissement ou de ses préposés. » Ce sont là évidemment les travailleurs qu'il fallait protéger contre une pression possible du patron, tendant à leur imposer un travail continu, d'une durée excessive, sans les intervalles de repos nécessaires à leur sécurité tant physique que morale ; c'est à ces travailleurs que le législateur a voulu assurer un jour de liberté par semaine pour qu'ils puissent se retrouver dans leur intérieur, goûter les joies de la vie de famille, prendre soin de leurs enfants.

Ces considérations sont évidemment étrangères aux personnes qui, faisant partie de la famille du patron, n'ont d'autre foyer que le sien, et qui, si elles lui servent fréquemment d'auxiliaires dans son entreprise, n'y sont point déterminées par les besoins de gagner un salaire mais par un sentiment de respect, d'affection, et peut-être aussi, par une certaine communauté d'intérêts Ces auxiliaires bénévoles ne sont pas compris dans le personnel de l'établissement ; ils ne sont pas astreints à des heures de travail régulières et pourraient, d'un instant à l'autre, cesser de rendre leurs services habituels, sans encourir pour cela aucune responsabilité juridique. Ils ne sont liés par aucun contrat au patron ; ils ne sont ni des employés, ni des ouvriers, au sens de l'article 1er de la loi. (1)

On doit donc considérer que tous les membres de la famille du patron, vivant chez lui, ne recevant de lui aucun salaire déterminé, et lui donnant, le jour du repos légal, une aide bénévole, doivent être exclus du bénéfice du repos hebdomadaire sans qu'il y ait lieu de faire, entre les membres de la famille, aucune des distinctions proposées par le Ministre ou acceptées par la Cour de Cassation.

Les Gérants. — Reste une dernière difficulté concernant les personnes protégées par la loi : elle est relative

(1) L. Lacour, note sur Cass. 7 Mars 1907. — Dalloz, 1907, I, p. 305-306.

aux gérants. Ceux-ci sont-ils protégés par la loi ; ont-ils droit au repos hebdomadaire ? Il semble évident qu'ils n'y ont pas droit. L'article 13, en effet, les assimile aux chefs d'entreprise en ce qu'il les frappe d'une amende dans le cas où ils contreviennent à la loi en ce qui concerne le personnel placé sous leurs ordres. On ne peut donc pas les comprendre dans la généralité des employés admis à invoquer le bénéfice de la loi. Ils sont au nombre de ceux qui doivent donner le repos hebdomadaire, non de ceux qui ont le droit de l'exiger.

Mais à quel signe distinguera-t-on le gérant du simple employé protégé par la loi du 13 juillet 1906 ? La Cour de Cassation a décidé que, devait être considéré comme gérant, la personne libre dans son magasin, achetant elle-même et vendant ses marchandises, engageant, payant et renvoyant les employés, détenant une portion de l'autorité des chefs de l'entreprise et assumant la responsabilité du bon fonctionnement de la succursale, fixant librement les jours et heures d'ouverture de magasins, etc. . .

Que décider pour la femme d'un gérant ? Nous venons de dire que le gérant doit être assimilé au chef d'entreprise : sa femme doit être assimilée de même à la femme du chef d'entreprise. Or, cette dernière, on l'a montré plus haut n'est point protégée par la loi ; il doit en être de même pour la femme de gérant. C'est seulement dans le cas où elle aurait été personnellement engagée par le patron et où elle recevrait de lui un salaire, qu'il fau-

drait la faire rentrer dans la catégorie des employés ayant droit au repos hebdomadaire. — Elle n'y aurait pas droit si elle se bornait à faciliter à son mari, par son aide, l'exercice de ses fonctions de gérant.

Section IV. — *Difficultés relatives aux modes de repos et aux dérogations.*

Des difficultés aussi variées que nombreuses sont nées de l'application de la loi relativement aux modes de repos et aux dérogations, nous étudierons ces difficultés dans deux paragraphes distincts Nous examinerons : 1° si le jour de repos, quel qu'il soit, doit être ou non payé : 2° les difficultés suscitées par les dispositions de la loi en ce qui concerne les dérogations.

§ 1. — *Le jour de repos doit-il être payé ?*

Dans l'hypothèse que nous envisageons actuellement, nous supposons les patrons et les ouvriers d'accord sur le mode de repos qu'il s'agit d'adopter : il est convenu ou obtenu, par exemple, que le repos hebdomadaire sera donné par roulement ou un jour de la semaine autre que le dimanche. Mais ce jour de repos sera-t-il payé ? L'ouvrier aura-t-il droit au même salaire que s'il travaillait ? ou bien le patron pourra-t-il déduire du salaire la part afférente à une journée de travail ?

La loi est volontairement muette sur ce point. M Poirier, rapporteur au Sénat, a très nettement expliqué ce silence : « La question de salaire, — dit-il —, ne peut « pas être réglée par le législateur, pas plus à propos de la « loi sur le repos hebdomadaire que des autres réglemen- « tations de travail. Une loi ne peut pas plus prescrire « qu'il n'y aura pas diminution de salaire qu'elle ne peut « fixer ce salaire. Toute intervention sur ce point serait « inefficace. Il pourrait être édicté que le jour où l'ou- « vrier ne travaille pas dans l'entreprise lui sera payé, « mais il faudrait que l'on stipulât, en même temps, que « le salaire quotidien antérieur ne sera pas diminué ; « sinon le montant des salaires des six jours pourrait « être réparti sur les sept jours de la semaine. C'est, « quoi qu'on en dise, la loi de l'offre et de la demande, « c'est la loi de la concurrence qui est le grand régu- « lateur des salaires » (1).

Aucune difficulté juridique ne peut s'élever quand les ouvriers sont payés à la journée, à l'heure ou aux pièces. Il n'en est pas de même en cas de salaire à la semaine, au mois ou à l'année C'est particulièrement dans la boulangerie que ces difficultés se sont présentées.

Les ouvriers boulangers, travaillant à la semaine, les patrons prétendaient que le nombre de journées de travail étant, par suite de l'application de la loi sur le repos hebdomadaire, réduit de sept à six, ils étaient fondés

(1) Rapport au Sénat, p. 40.

à retenir un septième du salaire convenu pour la semaine. Ils faisaient spécialement observer que le contrat avait déterminé le nombre de fournées (quatre) qui devaient être faites par jour. Pour sept jours, ils avaient compté sur vingt-huit fournées ; les ouvriers, n'en faisant plus que vingt-quatre en six jours, devaient subir une diminution correspondante sur leur salaire. Les ouvriers répondaient que le nombre de fournées avait été fixé par jour et non point par semaine ; que, lorsqu'ils avaient fait, les jours de travail, les quatre fournées réglementaires, ils s'étaient complètement acquittés de leurs obligations ; qu'on ne pouvait leur reprocher de se reposer le septième jour conformément à la loi , que la totalité du salaire convenu leur était, par suite, dûe par le patron auquel il n'appartenait pas de modifier les clauses du contrat par sa seule volonté.

La jurisprudence ne trancha pas ce litige sans quelques tâtonnements.

Suivant un jugement du 3 Novembre 1906, rendu par M. Landowski comme juge répartiteur du Conseil des Prud'hommes de la Seine, l'ouvrier a droit à un salaire intégral, malgré le chômage du jour de repos hebdomadaire et ce parce « qu'il n'a pu entrer dans l'esprit du « législateur de rendre pire, par la suppression de quatre « journées de salaires par mois, la situation du travailleur « qu'il a entendu, au contraire, améliorer, » et parce que, d'autre part, une convention du 8 Avril 1903 entre le syndicat patronal de la boulangerie de Paris et la Cham-

bre syndicale des ouvriers boulangers ayant fixé « *le salaire hebdomadaire et non six salaires journaliers*, l'on ne saurait, tant qu'une convention ne sera pas intervenue entre des syndicats contractants ou des conventions particulières entre patrons et ouvriers, prétendre que la loi sur le repos hebdomadaire a pu avoir pour effet de réduire le tarif fixé

Suivant, par contre, le jugement du Conseil des Prud'hommes de Paris, qui avait dû également être départagé, rendu dans les mêmes conditions par M. Hamelin, le 23 Novembre 1908, le jour de repos hebdomadaire ne doit pas être payé et, d'autre part, la convention du 8 Avril n'a pas été rendue caduque par la loi de 1906.

Cette difficulté a été tranchée par un arrêt de la Cour de Cassation du 8 janvier 1907. Lorsqu'aux termes d'un contrat passé antérieurement à la loi de 1906, dit cet arrêt, un patron doit à son ouvrier travaillant à la semaine un salaire hebdomadaire déterminé, il ne peut en se basant sur ce que l'ouvrier ne travaille que six jours au lieu de sept, diminuer proportionnellement le salaire antérieurement convenu : tant que le contrat subsiste, le patron doit payer le salaire fixé par ce contrat. Mais le patron a la double faculté ou de dénoncer le contrat ou d'en demander la résolution. Ces deux voies n'aboutissent pas au même résultat.

La première est la plus simple. Elle suppose, ce qui est le cas le plus fréquent, que le contrat de travail a été

fait pour un temps indéterminé. Un pareil contrat ne se maintient que par la volonté réciproque et persistante des parties. Chacune d'elles peut, à tout instant, le résilier en notifiant sa volonté à l'autre parti. Toutefois, celle qui use de cette faculté doit observer le délai de congé, tel qu'il est fixé par l'usage. Dans le cas où l'ouvrier travail à la semaine, ce délai est de huit jours. Il suffira donc au patron, pour se délier, de donner congé à l'ouvrier avant la fin d'une semaine et le contrat prendra fin à l'expiration de la semaine suivante. Pour qu'il se continuât au delà de ce délai, il faudrait un nouvel accord des parties et alors le patron serait libre de subordonner son consentement à des conditions de salaires différentes de celles qui avaient été précédemment stipulées.

Mais le patron peut aussi, pendant que le contrat est en cours, en demander la résolution, en alléguant la modification à la durée effective du travail par la mise en vigueur de la loi de 1906. Il était entendu que l'ouvrier travaillerait sept jours par semaine : il n'en travaille plus que six. Cette inexécution partielle du contrat, bien qu'elle provienne de la volonté de la loi, de ce qu'on appelait autrefois le fait du prince, est une cause de résolution. En décidant ainsi, la Cour de Cassation reste fidèle à sa jurisprudence, d'après laquelle l'article 1184 du Code civil est applicable non seulement lorsque l'inexécution des obligations de l'une des parties est imputable à sa faute, mais aussi lorsqu'elle est la conséquence d'un obstacle de force majeure.

Sur la demande du patron, la résolution devrait être prononcée ; mais comme il arrive dans tous les cas où le contrat a un caractère successif, elle n'aurait d'effet que pour l'avenir ; en ce qui concerne le passé, les conditions du contrat seraient maintenues telles quelles. Il appartiendrait seulement aux juges de déterminer équitablement le *quantum* du salaire que le patron aurait à payer, en tenant compte de la somme de travail effectivement fournie par l'ouvrier à partir du jour de la demande. (1)

§ 2. — Difficultés suscitées par les dispositions de la loi en ce qui concerne les dérogations.

Les dérogations, on se le rappelle, sont accordées moyennant certaines conditions, et après l'accomplissement de certaines formalités, par le préfet. C'est peut-être en cette matière que les difficultés rencontrées par l'application de la loi ont été les plus nombreuses et les plus délicates. Les unes ont trait aux conditions que doivent remplir les chefs d'entreprise pour obtenir la dérogation ; les autres sont relatives aux formalités qui doivent précéder l'octroi ou le refus de la dérogation sollicitée.

1. — Conditions d'obtention de la dérogation

Une dérogation ne peut être accordée que si le repos

(1) Lacour. Note sur Cass. 8 Janv. 1907.-Dalloz-1907. I. p. 57.

simultané de tout le personnel, le dimanche, est susceptible de compromettre le fonctionnement normal de l'établissement ou de porter une atteinte profonde aux intérêts du public.

Remarquons, d'abord, que ces deux conditions n'ont pas besoin d'être réunies : l'une ou l'autre suffit, si elle est établie, pour que le chef d'établissement ait droit à la dérogation. Il est vrai que lorsque la seconde sera réalisée, c'est-à-dire lorsque l'application stricte du principe de la loi aura pour effet de porter atteinte aux intérêts du public, la première le sera forcément, l'établissement ne fonctionnera plus normalement. Mais la réciproque n'est pas vraie : le fonctionnement normal de l'établissement peutêtre troublé sans que le public ait à en souffrir : même dans ce cas, la dérogation doit être accordée.

Quand pourra-t-on dire qu'il y a atteinte au fonctionnement normal de l'établissement ? Cette atteinte et ce trouble devront être graves. La dérogation a un caractère exceptionnel : il faudra plus qu'une petite gêne pour les citoyens, plus qu'une perte insignifiante pour le patron ; il faudra un trouble sérieux dans les habitudes locales ou dans la marche du commerce du demandeur. « Le texte — dit M. Prévet — ne parle pas seulement « du fonctionnement, car il y aurait toujours atteinte au « fonctionnement ; il parle du fonctionnement normal, ce « qui entraîne dans la pensée de la commission une atteinte profonde à ce fonctionnement. La dérogation ne peut

« être accordée que s'il doit résulter de la fermeture une « gêne réelle pour le public ou une atteinte profonde « dans le fonctionnement de l'établissement. »

D'après quel criterium pourra se décider l'autorité administrative chargée de statuer sur la demande de dérogation ? Quels éléments prouveront l'atteinte grave ou le préjudice réel ? Il est impossible de donner sur ce point une règle générale. Il faut, dans chaque cas examiner les motifs donnés par le requérant, examiner la situation de son établissement, le genre de commerce ou d'industrie qu'il y exerce, la clientèle qu'il dessert. De l'infinie diversité d'arrêts rendus en cette matière, on peut cependant extraire certaines espèces, particulièrement typiques et qui permettent de préciser comment la jurisprudence entend les termes de la loi

De quels éléments, d'abord, peut être déduit le préjudice grave au public ? Ils peuvent être très nombreux. On peut, dit M. Romieu, tenir compte des considérations topographiques : les solutions peuvent être différentes, suivant qu'il s'agit d'un centre, de telle ou telle partie de la banlieue ou des faubourgs ; il y a lieu de s'attacher à la nature des marchandises, suivant leur caractère plus ou moins grand d'utilité, et à la nature de la clientèle, suivant que cette clientèle se compose, à un degré plus ou moins important, de bourgeois ou d'ouvriers et de gens de la campagne. Les habitudes locales de certaines régions de la France, par opposition à d'autres, pourront également être un facteur à envisager.

Enfin, il n'est pas interdit d'avoir égard à certaines circonstances particulières, telles que l'existence de marchés urbains à date fixe, auxquels les paysans viennent s'approvisionner.

Tous ces éléments peuvent aussi porter atteinte au fonctionnement normal de l'établissement. Certains autres, sans nuire à l'intérêt du public, sont susceptibles d'entraver gravement ce fonctionnement. Tels sont toutes les circonstances économiques, industrielles, commerciales, techniques et, le cas échéant, administratives qui seraient spéciales à un établissement ou à un groupe d'établissements similaires, et qui seraient assez graves pour motiver la dérogation : c'est ainsi par exemple, qu'on peut tenir compte de l'obligation où se trouve un usinier, sur un cours d'eau, en vertu du titre même de son usine, d'avoir continuellement des agents préposés à la manœuvre de ses vannes sous peine de contravention ; de la possibilité pour certains magasins, en raison de la nature de leurs marchandises et de leurs clientèle d'être concurrencés, s'ils ferment le dimanche, soit par les boutiques gérées par le patron lui-même avec sa famille, auxquelles l'obligation légale du repos hebdomadaire ne s'applique pas, soit par les roulottiers ou forains qui se transporteront à la campagne un jour quelconque et enlèveront à la ville la clientèle rurale qui venait s'y approvisionner le dimanche.

Au cas où on est amené à rechercher l'importance de la perte que va subir l'industriel, on doit avoir soin de

distinguer entre la perte apparente, qui, subie le dimanche, peut se compenser par le bénéfice résultant d'une répartition nouvelle des ventes entre les autres jours de la semaine et la perte sèche et définitive, provenant par exemple des ventes faites dans certains cas le dimanche aux voyageurs de passage que rien ne viendra atténuer. (1).

Ces règles et ces hypothèses peuvent être éclairées par certains exemples :

Un négociant qui tient un magasin de nouveautés dans une ville importante et qui, à raison de la nature de sa clientèle, effectue le dimanche des opérations commerciales de vente et de recouvrements qui représentent un chiffre d'affaires exceptionnellement élevé par comparaison avec l'ensemble de ses affaires annuelles, est fondé à demander le bénéfice de la dérogation inscrite au § 2 de l'article 2 de la loi du 13 juillet 1906. Doit de même bénéficier de cette dérogation un coiffeur dont la boutique est située dans le voisinage immédiat d'une gare de chemin de fer et dont la clientèle se compose principalement de voyageurs de passage (2) De même encore, le bénéfice d'une dérogation a été accordé à une caisse d'épargne privée, dont la clientèle se compose d'ouvriers et d'employés qui ne peuvent venir effectuer leurs dépôts que le dimanche (3) ; à l'exploitant d'une fabri-

(1) Romieu. *Conclusion.*. Lebon C.E. 30 Nov. 1906, p. 877-878.
(2) Lebon 1906, p. 880.
(3) — 1907, p. 501.

que de glace transparente, alors que le repos simultané, le dimanche, de tout le personnel nuirait au fonctionnement de l'industrie (1) ; à un marchand de chaussures de Rouen dont les opérations commerciales effectuées le dimanche représentent plus de 20 °/₀ des affaires annuelles (2) ; à un marchand de vêtements en détail de Roubaix, le repos simultané du dimanche devant avoir pour effet d'écarter la clientèle étrangère, qui vient faire, ce jour-là, ses achats à Roubaix et, d'autre part, de détourner la clientèle ouvrière française vers les magasins des villes belges, situées à proximité de la frontière (3). — Dans toutes ces espèces il apparut au Conseil d'Etat que le repos simultané le dimanche aurait pour effet de compromettre le fonctionnement normal de l'établissement et de nuire aux intérêts du public.

Le bénéfice de la dérogation, par contre, a été refusé à un marchand de nouveautés qui appartient à la religion juive et qui demandait à donner le repos hebdomadaire à son personnel le samedi pour le motif que les prescriptions de sa religion l'obligeaient à fermer ses magasins ce jour-là (4) De même, le bénéfice d'une dérogation a été refusé à un libraire, marchand de cartes postales, bien qu'il exerce dans une ville de tourisme (Compiègne) parce qu'il lui était possible d'assurer avec

(1) Lebon. 1907, p. 581.
(2) — — p. 412.
(3) p. 531. —1907.
(4) 1906, p. 885.

sa famille le commerce accessoire de cartes postales et souvenirs locaux (1). L'autorisation de donner à son personnel le repos hebdomadaire par roulement a été refusée à un teinturier-dégraisseur, étant donné que la loi lui accorde la faculté, dans le cas de surcroît extraordinaire de travail résultant de commandes urgentes, de suspendre le repos hebdomadaire quinze fois par an. (2) De même, une demande de dérogation formée par un négociant en cordonnerie a été rejetée, l'enquête à laquelle il avait été procédé ayant démontré que, si la fermeture des magasins le dimanche à midi avait eu pour conséquence de diminuer le chiffre des opérations du requérant, il en était résulté un relèvement des opérations au cours de la semaine, relèvement qui a fait compensation. (3) Il n'est pas apparu dans ces diverses espèces que l'application stricte du principe de la loi compromit le fonctionnement normal de l'établissement ou fut nuisible aux intérêts du public.

Il peut arriver que le mode de dérogation demandé par le commerçant ou accordé par l'administration donne des mécomptes, ne produise pas les effets qu'on en attendait ; il peut se faire, par exemple, que, quoiqu'aient pu croire les intéressés ou le préfet, un repos accordé à tout le personnel le lundi soit aussi nuisible aux intérêts du public et surtout gêne autant le fonctionnement

(1) Lebon. 1907, p. 909.
(2) — 1907, p 1013.
(3) — 1907, p. 301.

normal de l'établissement, que le repos simultané le dimanche. Dans ce cas, le patron pourra solliciter de nouveau une dérogation, changer le mode de repos primitivement accordé. Quels motifs pourra-t-il, à l'appui de cette nouvelle demande, faire valoir ? Uniquement ceux qu'il a allégués à l'appui de sa demande primitive. Il doit établir que la dérogation dont il jouit est insuffisante pour garantir l'intérêt du public et le fonctionnement normal de l'établissement. S'il ne peut pas établir cette insuffisance, la dérogation qui lui a été accordée est déclarée suffisante et sa demande est rejetée. Il en a été ainsi décidé par le Conseil d'Etat à l'égard d'un coiffeur déjà autorisé à donner le repos le lundi, et qui demandait l'autorisation de donner le repos par roulement, en se fondant sur l'emplacement de sa boutique située entre deux hôtels et sur la nature de sa clientèle, à la fois masculine et féminine ; (1) il a été pareillement décidé à l'égard d'un exploitant de bazar dans une station balnéaire à qui la dérogation avait été accordée par le préfet pour la saison balnéaire seulement et qui demandait l'extension de cette dérogation au reste de l'année (2). Le Conseil d'Etat a estimé que les dérogations primitivement accordées étaient suffisantes, que ni les intérêts du public ni le fonctionnement normal de l'établissement ne souffraient du régime juridique pratiqué et que rien, par suite, ne justifiait l'institution d'un nouveau régime.

(1) Lebon.1907, p. 121.
(2) — 1907, p. 121.

Les dérogations sont, en principe, individuelles : tandis que les exceptions de l'article 3 ont un caractère législatif et général pour tout un territoire et sont applicables de plein droit sans qu'il y ait lieu à la délivrance d'aucune autorisation, les dérogations prévues par l'article 2 ont un caractère local et individuel et ne peuvent être obtenues que par des autorisations délivrées par le préfet. Ce caractère individuel résulte du texte même de la loi et de l'expression *un établissement* employée dans les articles 2 et 8, le rapporteur, a expliqué qu'il s'agissait de cas ou d'exceptions d'espèces et le Ministre du Commerce s'expliquait ainsi, le 12 Juin 1906 : « *Il existe des dérogations d'espèces que nous avons appelées dérogations individuelles.* » L'autorité qui statue sur les dérogations doit donc examiner individuellement la situation de l'établissement demandeur.

Mais, quand un établissement a obtenu une dérogation, l'article 8 de la loi spécifie que tout établissement similaire a droit à la même dérogation. Cette prescription a été édictée en vue de donner aux industriels toute garantie contre la crainte d'abus, d'inégalités, d'arbitraire, d'atteinte à la libre concurrence. Seulement cette extension aux établissements similaires ne se fait jamais de plein droit : elle donne lieu à une autorisation individuelle, laquelle, dit l'article 8, n'est accordée que s'il s'agit d'un établissement situé dans la même ville, qui fasse le même genre d'affaires et qui s'adresse à la même clientèle.

La dérogation a donc souvent, quoique délivrée individuellement, un caractère de groupe, elle s'étend à une collectivité dans le cas où les raisons d'accorder la dérogation sont, en fait, les mêmes pour ce groupe ou cette collectivité. Les dérogations, pour une industrie, peuvent, par exemple, intéresser tout un quartier, ou toute la périphérie par opposition au centre. Elles peuvent être données, dans certains cas exceptionnels, à tous les industriels d'une ville, ou avoir, comme dans les villes d'eaux, le caractère intermittent. M. le Chevalier parlant au Sénat, le 3 avril 1906, imaginait le cas d'une petite ville ayant six magasins d'un même commerce, dans lequel des circonstances particulières avaient motivé l'octroi d'une dérogation à l'un de ces établissements ; il expliquait que les cinq autres magasins n'ont pas nécessairement droit à la dérogation, mais que s'il se trouve qu'individuellement ils satisfont aux conditions de l'article 8, l'uniformité pourra se trouver réalisée.

Si, dès lors, une demande de dérogation satisfait complètement en elle-même aux dispositions légales, la crainte de devoir l'étendre à des établissements similaires ne doit pas suffire à la faire rejeter. L'administration doit examiner si les demandeurs satisfont individuellement aux conditions de la loi et s'il y a des différences entre eux justifiant un traitement différent. (1)

Le Conseil d'Etat a eu plusieurs fois l'occasion de

(1) Romieu. *Conclusion*. — Lebon 1906, p. 886-887.

faire application des règles que nous venons d'énumérer. Citons les arrêts Lévy et Cie (1), Carrel (2), Najac (3), Girault (4), etc.. dans lesquels il a reconnu que l'établissement des requérants était situé dans le même quartier, faisait le même genre d'affaires et s'adressait à la même nature de clientèle que d'autres établissements à qui une dérogation avait été accordée Il a, par suite, déclaré que les demandeurs étaient fondés dans leur requête et avaient droit à obtenir la dérogation sollicitée. Il a, notamment, maintes fois insisté sur cette règle que chaque demande devait être examinée individuellement (5) et que l'autorité administrative ne pouvait baser sa décision que sur les motifs expressément prévus par la loi. A Paris, le préfet de police avait, au début de l'application de la loi, adopté un criterium particulier : il s'enquérait seulement de la question de savoir si l'établissement qui sollicitait une dérogation avait plus ou moins de 25 employés ; au-dessous de ce chiffre, il accordait l'autorisation ; au-dessus, il la refusait. Le Conseil d'Etat a décidé que cette distinction n'était pas dans la loi, qu'un établissement de moins de 25 employés pouvait parfaitement s'adresser à la même nature de clientèle et faire le même genre d'affaires qu'un établis-

(1) Lévy et Cie, 6 août 1907, Lebon, p. 792.
(2) Lebon, 15 nov. 1897, p. 833.
(3) Lebon, 3 juillet 1907, p. 73.
(4) Lebon, 10 juil. 1908, p. 768.
(5) Dalloz, 1908, III, p. 17, une série d'arrêts.

sement ayant plus de 25 employés : en fait, plusieurs établissements à qui le préfet de police avait refusé la dérogation qu'ils sollicitaient, ont prouvé qu'ils y avaient droit.

Reste une dernière difficulté. Elle est relative aux magasins à plusieurs rayons. Ces magasins doivent-ils être entièrement ouverts ou fermés le dimanche ? En d'autres termes, tous les rayons doivent-ils être soumis au même régime périodique ou peuvent-ils avoir des régimes juridiques différents, chacun d'eux étant envisagé isolément ? Le Conseil d'Etat a décidé qu'on devait envisager isolément chaque rayon, que tous rayons s'adressant à la même nature de clientèle et faisant le même genre d'opérations que les établissements situés dans le même quartier et jouissant d'une dérogation, devaient pareillement bénéficier de cette dérogation. Le propriétaire des « Nouvelles Galeries » de Carcassonne alléguait que de nombreuses dérogations avaient été accordées à des marchands de spécialités qui concurrençaient directement ses magasins, et il se plaignait d'avoir vu repousser sa propre demande. La dérogation accordée aux concurrents était fondée sur ce qu'une partie de leur clientèle, composée de la population rurale des ouvriers de Carcassonne, a l'habitude de se rendre au chef-lieu le dimanche matin. Or, cette clientèle est celle qui fréquente les « Nouvelles Galeries ». Dans ces conditions, le Conseil d'Etat a estimé qu'il y avait lieu d'accorder l'autorisation de laisser les magasins ouverts le dimanche jusqu'à midi, mais en

limitant cette autorisation à quatre rayons qui sont les seuls concurrencés par les magasins jouissant d'une dérogation.

II. — Formalités qui doivent précéder l'octroi ou le refus de l'autorisation sollicitée.

Tout chef d'établissement, voulant bénéficier de l'une des exceptions de l'article 2, § 2, est tenu, aux termes de l'article 8, § 1, d'adresser une demande au préfet du département.

Mais auquel des deux préfets à Paris doit-il adresser cette demande. Est-ce au préfet de la Seine, est-ce au préfet de police ?

Tout au début de l'application de la loi, la question avait été résolue par l'administration active dans le sens de la compétence du préfet de police : effectivement ; c'est par le préfet de police que furent accordées ou refusées les premières demandes de dérogation. Des recours ayant été formés contre ces décisions du préfet de police, la question a du être tranchée par le Conseil d'Etat.

Les requérants prétendaient que le préfet de la Seine est le seul agent départemental, que le préfet de police n'est qu'un agent communal, exclusivement chargé d'attributions de police proprement dite ; ils concluaient que la loi de 1906 ayant confié le soin de statuer sur les demandes de dérogation au *préfet*, ce soin ne pouvait appartenir, à Paris, qu'au préfet de la Seine.

Cette argumentation n'a pas prévalu devant le Conseil d'Etat. Devant cette juridiction, le commissaire du Gouvernement a fait observer que les attributions du préfet de police ne comprennent pas seulement la police municipale, mais aussi la police générale, que le préfet de police exerce à Paris, non seulement les fonctions de maire, mais les fonctions de préfet. Lorsqu'une loi vise le préfet en général, elle peut concerner, à Paris, soit le préfet de la Seine, soit le préfet de police et, du moment où il s'agit d'une matière absolument nouvelle, il faut procéder par assimilation avec les matières plus ou moins analogues où ils exercent déjà leur autorité. Or, les questions dont s'occupe la loi du 13 juillet 1906 ne ressemblent nullement à celles sur lesquelles le préfet de la Seine est généralement compétent, tandis qu'elles ont beaucoup d'analogie avec un certain nombre de matières qui rentrent dans les attributions du préfet de police. Aux termes de l'arrêté du 12 messidor, an VIII, en effet, c'est le préfet de police qui statue sur ce qui concerne les établissements dangereux et insalubres, la fidélité du débit dans les transactions commerciales et la salubrité des denrées, c'est-à-dire, en général, sur ce qui intéresse le commerce et l'industrie ; c'est donc lui aussi, par analogie, qui est compétent pour statuer sur les demandes de dérogation de la loi du 13 juillet 1906. (1)

Celui qui demande une dérogation doit, dans sa

(1) Romieu ; *Conclusion*, C E. 30 Nov. 1906. Labon, p. 872-73.

requête, établir qu'il remplit une des deux conditions prévues par la loi et y spécifie le régime choisi par lui. Le repos collectif étant la règle et la dérogation l'exception, c'est à celui qui demande à bénéficier de la dérogation à faire la preuve qu'il satisfait aux conditions mises par le législateur à l'exercice de son droit.

« Le Préfet devra demander d'urgence les avis du Con-
« seil municipal, de la Chambre de Commerce de la ré-
« gion et des syndicats patronaux et ouvriers intéressés
« de la commune. Ces avis devront être donnés dans le
« délai d'un mois » (article 8 § 2). Ce texte a soulevé, dans la pratique de nombreuses difficultés d'application.

Ces avis doivent-ils être obligatoirement pris ? L'inobservation de ces formalités doit-elle dans tous les cas entraîner l'annulation de l'arrêté préfectoral ? on sait qu'aux termes de la jurisprudence du Conseil d'Etat, toute irrégularité de procédure n'entraîne pas nécessairement l'annulation de l'acte fait sur cette procédure irrégulière et que, d'autre part, il n'est pas besoin qu'une formalité ait été prescrite à peine de nullité pour que l'irrégularité puisse entraîner l'annulation : seule, une formalité essentielle peut entraîner l'annulation de l'acte mais toute formalité essentielle doit entraîner cette annulation. Les avis qui doivent être pris par le préfet doivent-ils être considérés comme une formalité essentielle ?

On doit certainement répondre par l'affirmative: l'omission des formalités prévues par l'article 8 doit certai-

ment entraîner la nullité des arrêtés préfectoraux, car ils sont les éléments principaux dans lesquels le législateur a entendu que le préfet chercherait ses motifs de décision. Dans de très nombreux cas, le Conseil d'Etat a eu à faire l'application de cette règle (1) : il a toujours déclaré nuls les arrêtés préfectoraux pris sans que le préfet ait consulté les assemblées énumérées dans l'article 8.

Mais si ces assemblées, régulièrement mises en demeure de donner leur avis, ont refusé ou négligé de le faire, leur mauvais vouloir ne peut, en l'absence de toute faute de l'Administration, faire échec à l'application de la loi et on a le droit de passer outre. (2)

La situation du Conseil municipal mérite cependant une attention particulière : quand le préfet demande à cette assemblée son avis il peut se faire que le Conseil soit hors session et qu'il ne puisse pas l'émettre dans le délai imparti. Peut-on soutenir que le préfet a rempli ses obligations en saisissant le maire ; que c'était à ce dernier à convoquer le conseil municipal ; que, dès lors, l'administration préfectorale n'a commis aucune négligence et que l'arrêté est valable ? Ce serait là une opinion erronée. Obligé de consulter le Conseil municipal, le préfet doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour obéir à l'ordre du législateur : or, la loi du 3 avril 1884 lui donne le pouvoir de convoquer le Conseil mu-

(1) Voir arrêtés du 30 Novembre 1906, 28 décembre 1906, 22 février 1907, 8 Mars 1907, etc...

(2) Déclaration du rapporteur, séance du Sénat du 3 Juillet 1906 ; Romieu, Conclusions, Lebon 1906, p. 873.

nicipal en session extraordinaire : son devoir est donc, non point de s'en remettre au maire, mais d'user directement de ses pouvoirs pour mettre le Conseil à même de lui fournir l'avis qu'il a l'obligation de prendre. Si donc, il ne convoque pas lui-même le Conseil municipal, il est en faute et l'arrêté qu'il prend ,sans l'avis de ce Conseil, est entaché d'irrégularité.

Cette difficulté s'est présentée surtout à Paris, et là, en raison du régime administratif spécial de la ville de Paris, elle était particulièrement délicate à résoudre. A Paris, en effet, où la loi de 1884 n'est pas applicable, seul le préfet peut convoquer le Conseil municipal ; mais seulement le préfet de la Seine. Or, c'est au préfet de police qu'appartient, nous l'avons vu, le droit de statuer sur les demandes de dérogations. Par suite, le préfet de police, quand il demande son avis au Conseil municipal, pourrait sembler, vis-à-vis de lui, dans la même situation que celle où il se trouve vis-à-vis des syndicats et de la Chambre de commerce quand il les consulte ; n'ayant pas le droit de convocation, il aurait donc satisfait à ses obligations en demandant l'avis et en laissant s'écouler le délai d'un mois, à l'expiration duquel il faut statuer.

Mais ce raisonnement est inadmissible. On ne peut pas considérer le préfet de police et le préfet de la Seine comme deux fonctionnaires qui s'ignorent et qui n'ont aucune action l'un sur l'autre. Ce sont deux représentants d'une même administration : l'administration pré-

fectorale. Et celle-ci est en faute quand elle n'a pas pris les mesures nécessaires pour avoir l'avis que la loi lui commande de se procurer.

Les avis donnés, « le préfet statuera ensuite par ar- « rêté motivé qu'il notifiera dans la huitaine » aux pétitionnaires (art. 8 § 3).

L'arrêté préfectoral doit d'abord contenir le visa des avis des autorités consultées et ce, à peine de nullité. Mais le Conseil d'Etat se montre assez peu exigeant quant aux précisions que doivent présenter ces visas. Il tient même pour suffisant que le préfet vise simplement les avis des autorités consultées, sans avoir besoin d'indiquer le sens de ces avis ni leur date (1).

Après les visas, les motifs : l'arrêté doit être de même motivé, à peine de nullité. Mais ici aussi, le Conseil d'Etat se montre très large : c'est ainsi qu'il estime suffisamment motivé, l'arrêté « fondé sur ce que le repos simultané n'est pas de nature à compromettre le fonctionnement normal de l'établissement du requérant ni à préjudicier le public » encore bien que l'expédition envoyée au requérant soit sur une formule imprimée (2).

Le préfet peut-il statuer par mesure collective, statuer dans un seul et même arrêté sur plusieurs demandes ? Il le peut Mais de ce que nous avons dit que la dérogation a un caractère strictement individuel il résulte que le préfet ne peut statuer que sur des motifs tirés de

(1) C.E. 1907. Ulmann p. 140. Delarue p. 302.
(2) C.E. 1907, Lancel, p. 681.

la situation particulière de chaque requérant : Il doit examiner individuellement chaque demande. S'il rejetait plusieurs demandes sur des raisons d'ordre général et économiques, il commettrait, sans nul doute, un vice de forme (1).

Le Préfet, saisi d'une demande de dérogation, peut-il statuer provisoirement ? Le Conseil d'Etat lui refuse ce droit, pour la raison « qu'aucune disposition de la loi « du 13 juillet 1906 ne permet au préfet de prendre des « arrêtés provisoires sur la demande de dérogation. » (2)

Le Préfet, enfin, peut-il retirer une autorisation qu'il a antérieurement accordée ? La loi est muette sur ce point. Le Conseil d'Etat reconnaît ce droit au préfet : mais il stipule expressément que le retrait ne peut être opéré que si des faits nouveaux se sont produits dans le fonctionnement de l'établissement et seulement après une nouvelle instruction dans les formes mêmes prescrites par la loi pour l'octroi des dérogations. (3).

(1) C. Etat. 1907, Synd. des Employés de Comm. de Perpignan p.302-303.
(2) C.E. 1907, Montaut, p.683.
(3) Conseil Etat, 1907, Montaut, p. 683-684.

CHAPITRE II

Des difficultés soulevées par l'application de la loi en ce qui concerne le recours devant le Conseil d'Etat.

La loi du 13 juillet 1906 n'a pas seulement soulevé de nombreuses difficultés devant l'administration active : Elle a donné lieu aussi à des problèmes juridiques très délicats devant les tribunaux administratifs.

On se rappelle le texte de l'article 2 : « l'arrêté préfectoral pourra être différé au Conseil d'Etat dans la « quinzaine de sa notification aux intéressés. Le Conseil « d'Etat statuera dans le mois qui suivra la date du re- « cours, qui sera suspensif »

Plusieurs questions doivent être examinées au sujet de cet article : elles sont relatives à la qualité nécessaire pour exercer le recours, à la nature de ce recours, à l'effet suspensif du recours, enfin à l'étendue des pouvoirs du Conseil d'Etat.

Section I. — *Qui peut exercer le recours ?*

Il est d'abord certain — et cela ne présente aucune difficulté — que le chef d'entreprise, qui a fait la demande de dérogation et ne l'a pas obtenue, peut se pourvoir de-

vant le Conseil d'Etat contre ce refus. Mais les syndicats patronaux et ouvriers peuvent-ils déférer au Conseil d'Etat les arrêtés préfectoraux refusant ou accordant des dérogations ?

Cette question revient à se demander si l'action qu'intenteraient ainsi les syndicats est une action individuelle ou une action collective. — S'il s'agit d'une action individuelle, le syndicat ne pourra pas agir ; s'il s'agit d'une action collective, le syndicat pourra l'exercer. A quelles caractéristiques donc reconnaît-on chacune de ces deux actions ?

L'action syndicale, dit M. Romieu, est celle que le syndicat exerce en son nom propre, comme personne civile chargée de la défense des intérêts collectifs dont elle a la garde et tendant soit à l'annulation d'un acte qui lèse ses intérêts soit à une condamnation pécuniaire en raison du préjudice qu'ils ont souffert ; le syndicat l'exerce sans avoir à envisager les avantages qui pourront en résulter implicitement pour ses membres pris isolément et sans qu'il ait à faire connaître les noms des bénéficiaires indirects ou éventuels. Il faut donc, pour que l'action syndicale puisse exister, qu'il s'agisse d'un intérêt professionnel collectif et que les conclusions ne contiennent rien ayant un caractère purement individuel. Il n'est pas nécessaire, pour qu'un intérêt soit collectif, qu'il touche les membres de la corporation ; il suffit qu'il puisse être considéré comme concernant la corporation dans son ensemble, que ce soit, en un mot, un intérêt professionnel.

L'action individuelle tend, au contraire, à obtenir un avantage déterminé avec une autorisation, une condamnation pécuniaire, au profit d'un membre du syndicat nominativement désigné. Elle conserve ce caractère même si un groupe d'industries poursuit un but identique, du moment où le titre doit être accordé, la condamnation prononcée, au profit de chacun individuellement, après examen et en raison de sa situation personnelle. La circonstance que l'action serait introduite même au nom de tous les membres du groupement sans désignation individuelle des intéressés, ne changerait pas le caractère de l'action, dès lors que le résultat immédiat et direct de cette action devra être l'attribution à chaque individu du titre ou de la somme d'argent à laquelle il a personnellement droit. (1)

Ces définitions étant acquises, l'action exercée par les syndicats patronaux ou ouvriers contre l'arrêté préfectoral portant refus ou autorisation de dérogation est-elle une action individuelle ou une action collective ? La jurisprudence du Conseil d'Etat fait ici une distinction.

S'agit-il du pourvoi contre l'arrêté refusant une dérogation ? C'est là une action individuelle. Sans doute, en effet, l'administration est obligée d'accorder la même dérogation à tous les établissements situés dans la même ville, faisant le même genre d'affaires et s'adressant à

(1) Romieu. Lebon. 1906. p 980.

la même clientèle, — ce qui aboutit en pratique à ce résultat qu'une demande de dérogation individuelle a des conséquences très générales. — Il n'en est pas moins vrai que toute demande devra donner lieu à un examen séparé, à une autorisation strictement personnelle et que le préfet, avant de délivrer à chacun son titre, devra rechercher si l'intéressé se trouve dans les circonstances de fait indiquées par la loi. L'assimilation prévue par l'article 8 ne se produit pas *de plano* ; il doit y avoir pour chacun un arrêté préfectoral qui accorde ou rejette, suivant les justifications présentées Les demandes en dérogation, à raison de ce caractère strictement individuel, ne peuvent donc donner lieu à une action syndicale, elles ne peuvent uniquement donner lieu qu'à une action individuelle. Par suite, les demandes de dérogation formées par les chambres syndicales de patrons pour les membres qui les composent sont irrécevables (1)

S'agit-il, au contraire, d'un pourvoi formé contre l'arrêté préfectoral accordant une dérogation ? Il n'y a là aucune demande individuelle à fournir, aucun titre individuel à obtenir : l'action est dirigée contre un acte positif du préfet, acte qui, en raison de la généralisation même dont il peut être l'objet, est de nature à léser les intérêts collectifs de la profession. La conséquence de ce pourvoi ne peut être que le renvoi de telle ou tel-

(1) C. E. 28 décembre 1906. — Syndicat des patrons coiffeurs, Limoges. p. 984.

le personne nominativement désignée devant le préfet ; quand le syndicat ouvrier défère au Conseil d'Etat l'arrêté préfectoral, « il plaide au nom de l'ensemble des « ouvriers qui se prévalent du principe édicté en leur « faveur par la loi et demandent, non la délivrance d'un « titre individuel, mais l'annulation d'un titre individuel « qui fait tort aux droits de la corporation » (1). Ce sont bien là les caractères de l'action collective, et il faut reconnaître au syndicat ouvrier le droit de se pourvoir devant le Conseil d'Etat contre l'arrêté préfectoral autorisant une dérogation.

Est-ce à dire que le syndicat patronal ne pourra jamais défendre, lui aussi, les intérêts de la profession ? Cette défense ne rentre-t-elle pas essentiellement dans ses attributions.

Evidemment, oui ! Mais, puisqu'il ne s'agit pas, pour lui, d'exercer une action collective, il ne pourra pas plaider en son nom propre : il ne pourra agir que comme mandataire de chacun de ses membres : il devra donc, comme tout mandataire, justifier de son mandat. La jurisprudence administrative se montre d'ailleurs très large pour cette justification : le mandat peut résulter de documents de nature diverses : il peut même être considéré comme implicite d'après les circonstances de l'affaire. En pratique, le cas de beaucoup le plus fréquent est celui de la requête signée de tous les membres du syndicat.

(1) Discours du rapporteur au Sénat, le 5 avril 1903, cité par Romieux id. p 983.

Section II. — *Nature du recours*

Le Recours formé contre l'arrêté préfectoral accordant ou refusant une dérogation demandée est-il un recours de pleine juridiction ou un recours en annulation ?

La question présente de l'intérêt à deux points de vue différents : en premier lieu, de la nature des recours, dépendent les formalités d'après lesquelles il doit être formé : s'il s'agit d'un recours de pleine juridiction, la requête devra être introduite par le ministère d'un avocat au Conseil d'Etat ; s'il s'agit au contraire d'un recours en annulation le ministère d'un avocat du Conseil d'Etat ne sera pas obligatoire. En second lieu, les pouvoirs du Conseil d'Etat varient suivant qu'il s'agit d'un recours de pleine juridiction ou d'un recours en annulation.

La loi n'a pas spécifié de quelle sorte de recours elle entendait pourvoir les intéressés : c'est donc d'après les principes généraux de droit que la question doit être réglée. D'après quel criterium distingue-t-on un recours de pleine juridiction d'un recours en annulation ?

Mais d'abord, quel contrôle le Conseil d'Etat est-il appelé à exercer sur les arrêtés préfectoraux accordant ou refusant les dérogations ? Devra-t-il se borner à examiner si l'arrêt attaqué a été rendu dans les formes prescrites par la loi, ou bien pourra-t-il examiner, au fond, si le commerçant à qui a été accordée ou refusée la dérogation remplissait les conditions nécessaires pour jouir

d'une dérogation ? Cela revient à se demander si la dérogation est un *droit* ou si c'est seulement une mesure de faveur qu'il est loisible à l'administration active d'accorder ou de refuser discrétionnairement.

Il n'est pas douteux que la dérogation constitue un droit pour qui remplit les conditions prévues par la loi. Ceci résulte tant des travaux préparatoires que du texte même de la loi : « Lorsqu'il *sera établi*. — dit l'article « 2, que le repos simultané le dimanche serait préjudi- « ciable au public, ou compromettrait le fonctionnement « normal de l'établissement ». . De même, le paragraphe final de l'article 8 qui prévoit la généralisation ou l'extension, dans certains cas, de la dérogation individuelle, stipule expressément que la dérogation accordée à un établissement *devra* être étendue aux établissements de la même ville faisant le même genre d'affaires et s'adressant à la même clientèle. Il s'agit donc là d'un droit et non d'une faveur.

S'il s'agit d'un droit, il faut qu'il y ait un juge pour dire si les circonstances de fait exigées, par la loi pour que ce droit existe, sont ou non remplies, c'est-à-dire un juge compétent sur le fond. — « Le Conseil d'Etat aura donc à dire par l'examen des circonstances de fait si le commerçant est en droit ou non, aux termes de la loi, d'obtenir la dérogation qu'il sollicite. (1) Le Conseil d'Etat devra donc examiner au fond la légalité de l'arrêté attaqué.

(1) Romieu. Conclusions. 30 Novembre 1906 — Lebon, 1906 page 866.

C'est précisément de cette nécessité où se trouve le Conseil d'Etat d'examiner la légalité au fond, qu'on a tiré cette conséquence qu'il s'agissait ici d'un contentieux de pleine juridiction. Mais cette conclusion est erronée.

Le recours pour excès de pouvoir doit être fondé, non seulement sur des moyens d'incompétence, de vice de forme ou de détournement des pouvoirs, mais aussi sur la violation des droits que la loi a entendu assurer aux citoyens ; or, dans ce dernier cas, le Conseil d'Etat est appelé nécessairement à apprécier les circonstances de fait dont la légalité de l'acte peut dépendre. Constamment, le Conseil d'Etat est appelé à rechercher en fait si, dans la manière dont l'administration a usé de ses pouvoirs, elle a respecté les droits que les citoyens tiennent des lois générales ou spéciales, si telle mesure prescrite rentre, à raison de son caractère de gravité, dans la catégorie de celles qu'elle peut imposer sans violer le droit de propriété ou la liberté du commerce, si la situation de fait invoquée correspond bien aux conditions que le législateur à mises a l'obtention de telle autorisation, etc.. C'est ainsi que le Conseil d'Etat examinera, à propos des actes de délimitation fluviale, quelle doit être sur le terrain la limite du domaine public ; c'est ainsi encore qu'à propos de tous les actes que les maires font en vertu de leurs pouvoirs généraux de police, le Conseil d'Etat est obligé, pour prononcer sur la légalité, de dire jusqu'où, en fait, le maire peut

aller sans se trouver arrêté par le droit du propriétaire ou de l'industriel.

Ainsi donc, même dans les recours en annulation, même dans les cas les plus incontestables de contentieux de l'annulation, le Conseil d'Etat est conduit, comme dans le recours de pleine juridiction, à examiner, au fond, la circonstance de fait de l'affaire : ce n'est donc pas d'après la nature du grief invoqué, ce n'est pas d'après la nécessité où se trouvait ou non le Conseil d'Etat d'examiner l'affaire au fond que peut être distingué le contentieux de l'annulation du contentieux de pleine juridiction.

Cette distinction ne peut être basée que sur la nature de l'acte attaqué. Les actes d'autorité, c'est-à-dire les actes qui ne se rencontrent pas en droit civil dans les rapports entre particuliers, les actes faits par l'administration en vertu de son « imperium », du droit qu'elle a de commander, ne sont susceptibles que d'un recours en annulation. Or, tel est bien le caractère de l'arrêté préfectoral accordant ou refusant une dérogation : Cet arrêté est essentiellement un acte d'autorité, le seul recours dont il est susceptible est donc le recours pour excès de pouvoir.

Section III. — *Le recours est-il suspensif ?*

Après avoir examiné quelle est la nature du recours que les intéressés peuvent intenter contre l'arrêté pré-

fectoral accordant ou refusant une dérogation et, par suite, dans quelle forme ce recours doit être intenté, il faut se demander quels sont les effets de ce recours, et notamment, s'il est suspensif.

On sait qu'en règle générale, en droit administratif, le recours contre toute décision de l'administration n'est pas suspensif. Cependant, la loi du 13 juillet 1906 a spécifié que le recours dont nous nous occupons ici « sera suspensif ». Quelle est la portée de cette disposition ?

Deux hypothèses doivent être distinguées : Ou bien la dérogation a été refusée et le recours est exercé contre l'arrêt de refus : Ou bien, la dérogation a été accordée et le recours est exercé par les ouvriers, ou leur syndicat.

Dans l'hypothèse de recours intenté par le patron, deux opinions se sont fait jour : La première, soutient que le recours est suspensif dès l'application du repos collectif dominical et que le chef d'industrie, dont la demande en dérogation a été rejetée, peut valablement appliquer le régime qu'il avait demandé tant que le Conseil d'Etat n'a pas statué et rejeté sa demande.

A l'appui de cette opinion, on fait valoir les arguments suivants. La dérogation n'est pas une faveur que l'administration est maîtresse d'octroyer ou non ; c'est un véritable droit pour l'industriel qui remplit les conditions prévues par la loi. Dans deux arrêts, en date du 30 novembre 1906, le Conseil d'Etat parle de l'autorisation à laquelle le requérant a droit. Ce droit du requérant

est antérieur à la délivrance de l'autorisation préfectorale : Il dérive de la loi elle-même et l'autorité administrative intervient seulement pour le constater et lui donner une consécration officielle. Sa décision ne crée pas un droit nouveau : Elle est seulement déclarative d'un droit préexistant. Dans ces conditions, il est difficile de concevoir qu'un chef d'entreprise qui a obéi à la loi en adressant une demande au préfet et auquel on ne peut reprocher aucune négligence se voie dresser des contraventions et infliger des amendes. Si par la suite son droit est reconnu, les condamnations antérieurement prononcées contre lui subsistent : Il aurait été puni pour avoir usé de son droit alors qu'il lui était impossible de le faire reconnaître plus tôt. En réalité, au moment où la poursuite est exercée devant le tribunal de police, on ne sait pas encore si le prévenu a commis ou non une infraction à la loi ; on ne le saura que lorsque l'autorité compétente se sera prononcée sur la demande en dérogation. N'est-il pas rationnel de conclure que le désir du juge est de surseoir.

La solution contraire, c'est-à-dire celle qui consiste à admettre que le recours n'est pas suspensif de l'application pénale de la loi, conduit d'ailleurs, ajoute-t-on. à des conséquences de fait inadmissibles. Supposons le cas de commerçants pour lesquels le dimanche est le meilleur jour de vente, le seul qui leur procure les ressources nécessaires pour équilibrer leur budget. Vont-ils, pendant les sept ou huit mois que va durer l'instruction,

subir un régime que la loi n'a pas voulu leur imposer ? La fermeture d'un magasin pendant une aussi longue période ne va-t-elle pas amener la faillite de l'établissement ? Pour y échapper l'intéressé préférera peut-être les poursuites et la condamnation. Elles seront très lourdes s'il emploie un personnel nombreux. A quelque parti qu'il s'arrête l'industriel court le risque d'être ruiné, avant d'avoir obtenu la reconnaissance de son droit.

D'autre part, les rapporteurs qui dans l'une et l'autre Chambre, ont exposé le double système des exceptions et des dérogations ont toujours paru considérer que ces deux sortes de dispositions conféraient aux intéressés des avantages analogues. Or, le bénéfice de l'exception de droit est applicable immédiatement. Ne doit-il donc pas en être de même pour les dérogations ?

Dans une autre opinion, au contraire, — opinion qui est adoptée par la cour de Cassation —, le recours suspend seulement l'arrêté du préfet et laisse le chef de l'établissement qui a demandé l'autorisation sous l'empire de la règle générale du repos collectif dominical. En d'autres termes, pour être admis à bénéficier d'une dérogation, il faut que les chefs d'entreprises aient, non seulement demandé, mais obtenu l'autorisation du préfet

En principe, en effet, la loi est exécutoire aussitôt qu'elle a été promulguée. La loi du 13 juillet 1906 est, faute de dispositions contraires, soumise à ce principe. Les chefs d'établissements, qui ne sont pas admis de droit, aux termes de l'article 3, à donner le repos par

roulement, doivent observer la règle fondamentale de l'article 2, c'est-à-dire donner à tout leur personnel le repos dominical. Ceux qui prétendent se trouver dans l'un des deux cas prévus par le deuxième paragraphe de l'article 2 peuvent adresser une demande au préfet, pour être autorisés à pratiquer l'un des quatres modes exceptionnels de repos indiqués dans cette disposition. Mais cette pratique ne devient licite qu'autant que l'autorisation nécessaire a été demandée et obtenue, suivant les expressions de l'article 2, § 3. Rien ne permet de soutenir que l'application de la loi doive être suspendue au profit de ceux qui ont formé une pareille demande : tant que la dérogation sollicitée ne leur a pas été accordée, ils sont soumis au régime du droit commun.

D'autre part, si l'on reconnaissait au recours des patrons un caractère suspensif de l'application de la loi, ce serait leur donner un moyen très facile de se soustraire pendant une période très longue à l'application de la loi. Les demandes de dérogation, en effet, peuvent être extrêmement variées.

Quatre régimes exceptionnels sont prévus dans l'article 2. Celui à qui le préfet a refusé l'usage d'un de ces régimes peut encore former une nouvelle demande en vue d'user des trois autres. Le repos par roulement, lorsqu'il n'a pas été autorisé sur une première demande, pour la totalité du personnel, peut encore être demandé pour certains employés seulement. Chaque demande fait l'objet d'une longue instruction. Si chacune des deman-

des avait suspendu l'application de la loi, les travailleurs auraient dû attendre réellement bien longtemps pour profiter des avantages que le législateur a voulu leur assurer. (1)

Supposons maintenant que la dérogation, demandée par le chef de l'établissement, lui a été accordée. Les intéressés, en l'espèce, les ouvriers ou leur syndicat, se pourvoient contre l'arrêté préfectoral. Ce recours est-il suspensif ?

Sans aucun doute et c'est à cette hypothèse, que se rapportent, d'après l'arrêt de la cour de Cassation, les mots « qui sera suspensif » de l'article 9. L'effet de l'arrêté préfectoral accordant une dérogation sera suspendu par le recours que les employés ou ouvriers intenteront devant le Conseil d'Etat contre lui. Sans doute il faut avouer que cette solution est bien rigoureuse : il dépendrait ainsi d'un syndicat systématiquement hostile aux intérêts patronaux d'enlever au chef de l'entreprise, pendant une longue période, le bénéfice d'une dérogation à laquelle il a droit et que l'administration a jugée nécessaire. Mais cette solution est cependant la seule qui se concilie avec la jurisprudence de la Cour de Cassation.

Section IV. — *Pouvoirs du Conseil d'Etat.*

Cette question ne présente aucune difficulté, après les

(1) Cf. Note de Lacour, 18 et 24 Janvier 1907. Dalloz 1907. I p. 153 et s.

observations que nous avons précédemment présentées. On a vu en effet que le contentieux du recours par lequel les intéressés se pourvoyaient contre l'arrêt préfectoral accordant ou refusant une dérogation était un contentieux de l'annulation ; le Conseil d'Etat n'a donc en cette matière que les pouvoirs ordinaires de juge de l'excès de pouvoir.

Il ne peut, par suite, ni accorder l'autorisation refusée par le préfet, ni priver l'industriel de l'autorisation que lui a accordée le préfet : s'il jouait ce rôle, il empièterait sur les attributions de l'administration active il se substituerait réellement à elle : le principe de la séparation des pouvoirs serait violé. Il se refuse même le droit d'ordonner à titre temporaire une dérogation au principe posé par la loi du 13 juillet 1906 (1) et d'accorder à un négociant l'autorisation de donner à titre provisoire, pendant le cours d'une vérification complémentaire, le repos hebdomadaire par roulement à ses employés (2). Juge de l'excès de pouvoir, le Conseil d'Etat ne peut que rechercher si le préfet a fait une exacte application de la loi. Il peut donc seulement annuler ou maintenir l'arrêté préfectoral attaqué.

Mais il ne faudrait pas croire que cette abstention du conseil d'Etat prive le citoyen d'une garantie et que le droit de l'industriel ou de l'ouvrier serait mieux protégé si le Conseil d'Etat accordait ou refusait lui-même la

(1) Société du Bon Génie, 17 mai 1907. Lebon, 1907, p 501.
(2) Cocherie, 15 novembre 1907. Lebon, 1907, p. 832.

dérogation, si l'annulation d'un refus d'autorisation a en elle-même un caractère doctrinal, elle aboutit en fait à un résultat pratique : il est évident que l'administration à qui le Conseil d'Etat vient de dire solennellement que son refus est illégal, ne peut pas se dispenser d'accorder l'autorisation sollicitée ; en fait, une résistance de l'administration ne serait jamais juridique.

Toutefois, afin de bien préciser le droit des citoyens et l'obligation de l'administration, le Conseil d'Etat, après avoir annulé l'arrêté qui rejette une demande d'autorisation fondée en droit, renvoie le demandeur devant l'autorité compétente pour faire l'acte afin qu'il soit statué à nouveau sur sa demande : le principe de la séparation des pouvoirs, est ainsi respecté, puisque ce n'est jamais que l'administration qui fait l'acte, mais la proclamation de droit est plus manifeste.

QUATRIÈME PARTIE

CRITIQUES DE LA LOI DU 13 JUILLET 1906 ET PROJETS DE RÉFORME

On vient de voir quelles difficultés, tant administratives que contentieuses, a soulevé l'application de la loi du 13 juillet 1906. Les difficultés aiguës de la première heure se sont aplanies. Pour les autres, pour celles qui présentaient un caractère de véritable gravité, le Gouvernement et la Jurisprudence se sont efforcés souvent de les résoudre, au mieux des intérêts généraux du commerce et de l'industrie. On prétend, parfois, que cette loi n'est pas appliquée ; cette affirmation n'est certainement pas exacte. Mais on peut dire que la loi est appliquée dans un sens plus libéral que ne l'eussent voulu divers interprètes, et, notamment, les partisans de la fermeture obligatoire des magasins, le dimanche.

A quelles critiques a donné lieu cette loi ? Quels projets de réforme ont été présentés ?

Le plus grand nombre des difficultés qu'a soulevées l'application de la loi, proviennent de la trop grande extension donnée par celle-ci, à son principe, des prescriptions trop minutieuses qu'elle contient, de la réglementa-

tion étroite et trop uniforme qu'elle constitue. Il serait donc naturel que les propositions et projets de loi qui tendent à l'améliorer se fussent assigné pour but de lui insuffler un large esprit de tolérance, de lui imprimer un caractère nettement marqué de libéralisme. Telle est bien, en effet, la tendance qui domine dans la plupart des propositions de lois déposées par les parlementaires. En revanche, si l'on examine, soit le projet de loi émané du Gouvernement, soit le projet modifié par la Commission du Travail, on y constate à la fois des dispositions divergentes, les unes qui restreignent et les autres qui élargissent la portée de la loi de 1906.

I. — Voyons d'abord, les propositions de loi qui tendent à modifier la loi sur le repos hebdomadaire, et, en premier lieu, parmi elles, celles qui en étendent le champ d'application : ces dernières ne sont qu'au nombre de deux.

La première a été déposée par M. Carnaud, le 5 novembre 1906 (1). Elle a pour but d'étendre le bénéfice de la loi au personnel de l'Etat, des départements, des communes et des services, monopoles et régies qui en dépendent : et aux ouvriers et employés de chemin de fer. En ce qui concerne le personnel de l'Etat et des entreprises publiques, M. Carnaud fait observer qu'on ne saurait dispenser légitimement l'Etat patron de l'obligation du repos hebdomadaire imposé à l'indus-

(1) J. O. 1906, Doc. Parl. Chambre. Session extraordinaire, n° 385, p. 74.

trie privée. « L'Etat ne doit-il pas, en quelque sorte, servir d'exemple à l'industrie privée ? » Relativement aux agents de chemin de fer, M. Carnaud soutient que ces agents, accomplissant un labeur pénible, méritent les loisirs que la loi accorde aux autres corporations ouvrières.

La deuxième, qui émane de M. Viollette (1), concerne spécialement la condition des domestiques attachés à la personne. M. Viollette estime qu'ainsi que toutes les autres catégories de travailleurs, les domestiques ont besoin de repos. Mais ce repos doit leur être accordé dans des conditions spéciales, à cause de ce fait qu'ils sont logés et nourris chez leur maître. M. Viollette propose donc de leur accorder un repos compensateur de deux journées par mois ou de quatre journées tous les deux mois, le choix d'un de ces deux modes devant être fait d'accord entre le domestique et le patron.

Mais la plupart des propositions de lois qui tendent à la modification de la loi de 1906 sont restrictives de cette loi.

Telle la proposition de M. Trouin (2) qui, estimant les dispositions de la loi 1906 trop minutieuses et trop compliquées, propose, dans un but de simplification, de reconnaître à tout ouvrier ou employé le droit à 1248 heures de repos chaque année. « Ces heures de repos — dit l'article 2 de cette proposition — seraient réparties

(1) J. O. 1907, Doc. Parl. Chambre annexe n° 825, p. 267.
(2) J. O. 1906, Doc. Parl. Chambre S. E. ann. N° 406. P. 90.

avec un minimum de 12 heures consécutives sur chacune des 52 semaines de l'année après entente entre patrons et ouvriers : toutefois, il devra être donné au moins 26 jours de repos de 24 heures consécutives. »

M. Berry (1) demande les deux modifications suivantes :

1°. — Toutes les fois qu'il y a entente entre patrons et employés ou ouvriers, les établissements commerciaux ou industriels jouissent de droit de la dérogation prévue par l'art. 2 de la loi.

2°. — « Exceptionnellement, dans les commerces de l'alimentation, le repos pourra être fractionné ou groupé. Cependant, il devra être accordé aux employés au moins une demi-journée de repos par semaine, le dimanche ou le lundi, dans les établissements qui consentiront le repos collectif à leur personnel. »

M. Engerand (2) demande qu'on assimile le personnel domestique des hôtels aux autres domestiques et qu'on les soustraie, par suite, à l'application de la loi. Appliquer la loi aux domestiques des hôtels de saison est sans nul doute exorbitant : M. Engerand estime que l'« industrie hôtelière en général peut être considérée comme industrie saisonnière. » D'après sa proposition, la loi de 1906 ne serait désormais plus applicable aux hôtels, restaurants et débits de boissons qu'en ce qui concerne les ouvriers ou employés de ces établissements.

(1) J. O. 1906, Doc. Parl. Chambre S. E. ann. p. 136.
(2) J. O. 1906, Doc. Parl. Chambre S. E. ann. N° 631 p. 21.

Les modifications proposées par MM. Empereur et Chion-Ducollet sont beaucoup plus importantes et restreignent de notable façon le champ d'application de la loi (1). Elles sont de trois sortes :

1° — Aux termes de cette proposition, la loi de 1906 ne serait plus désormais applicable que dans les centres urbains. « Dans les villes de moins de 10.000 habitants, et dans les communes rurales, les conditions des repos seront réglées..... par un accord à établir entre employeurs et employés.

2° — Les domestiques d'hôtels, cafés et restaurants sont des gens de maison, et doivent être traités comme tels. Pour ces domestiques, la disposition de la loi de 1906 ne serait, par conséquent pas applicable. Le repos auquel ils ont droit « pourra être fractionné ou groupé suivant accord entre les intéressés. »

3° — Les établissements de la boulangerie sont partout dans l'impossibilité de donner le repos hebdomadaire par roulement sans porter une atteinte grave et même mortelle à leur fonctionnement. » C'est pourquoi « les ouvriers boulangers auront le droit de remplacer le repos hebdomadaire par roulement, par treize jours de repos tous les trois mois, à prendre en une seule fois ou par fraction suivant accord avec le patron. »

M. Cosnard (2) veut permettre à tous les détaillants d'adopter de plein droit le régime de l'article 2, sauf le

(1) J. O. 1907. Doc. parl. Chambre, Annexe, 864. p.246.
(2) J. C. 1906. Doc. parl. Chambre, Annexe, N° 864. p. 246.

repos par roulement qui reste soumis à autorisation, autoriser les hôteliers, restaurateurs, boulangers, etc. à donner des repos groupés à leur personnel, remplacer pour les régimes de l'article 2, l'autorisation du préfet par celle de l'inspecteur divisionnaire du travail pour réaliser l'uniformité de traitement indispensable, enfin soustraire à l'application de la loi les ouvriers et employés dont le taux régulier n'excède pas 5 heures par jour dans le même établissement.

Vient ensuite la proposition de M. Depasse (1). Celui-ci : « Considérant que la République, gouvernement d'éducation sociale, appelle les ouvriers, les employés et les chefs d'industrie et de commerce à administrer eux-mêmes leurs affaires dans tous les cas où cela est possible », propose la disposition suivante : « Dans toute entreprise, atelier, usine, magasin, établissement industriel ou commercial où il existe une commission, comité ou conseil permanent du travail, formé par des délégués élus des ouvriers et employés et par les représentants du patron, ce conseil est chargé de régler lui-même l'application de la loi relative au repos hebdomadaire. »

MM. Leboucq et Marc Réville (2) proposent, comme MM. Empereur et Cosnard, de grouper un certain nombre de jours de repos dans les industries de l'alimentation et les professions s'exerçant exclusivement la nuit.

(1) J. O. Doc. parl. Chambre, Annexe, n° 891. — p. 266.
(2) J. O. Doc. parl. Chambre, Annexe, n° 892. — p. 266.

« Dans les industries de l'alimentation, le repos d'un jour par semaine pourra être remplacé par une demi-journée par semaine, plus une journée par mois et quatorze jours de repos groupés — Dans les industries qui s'exercent exclusivement la nuit, les ouvriers occupés à la fabrication auront droit à treize jours de repos tous les trois mois, à prendre en une fois ou par fractions, suivant accord avec les patrons. » La proposition que nous analysons permet, en outre, dans les établissements admis à donner le repos par roulement de remplacer ce repos « par un repos d'une demi-journée par semaine, plus une journée par mois, et quatorze jours de repos groupés. »

M. Guillemet enfin (1), tout en ne voulant pas porter atteinte au principe même de la loi, constate qu'elle « n'a donné satisfaction à personne » et « n'a apporté que ruines et révoltes » parce qu'il est « fort difficile de légiférer en semblable matière et d'établir des règles précises, car il y a autant d'espèces que d'employés, ouvriers et patrons. « Sa proposition peut essentiellement se résumer en ceci : Tout employé ou ouvrier a droit à 52 jours de repos par an ; le repos est hebdomadaire, à moins qu'il n'y ait entente avec le patron par des repos groupés.

II. — Venons-en maintenant au projet de loi déposé par le Gouvernement le 31 mai 1907 (2) et au texte éla-

(1) J. O. 1907. Doc. parl. Chambre, Annexe, n° 954, p. 311.
(2) J. O. 1907. Doc. parl. Chambre, Annexe, n° 1007, p. 444.

boré par la Commission du travail de la Chambre des Députés, et déposé par elle sur le bureau de la Chambre, le 12 mars 1908.(1) Nous grouperons les dispositions de ces projets comme nous avons déjà groupé les propositions de loi, suivant qu'elles étendent ou qu'elles restreignent l'application de la loi du 13 juillet 1906.

Certaines dispositions d'abord du projet soumis à la Chambre ont pour but d'étendre l'application de la loi.

En premier lieu, le projet de la Commission soumet au repos hebdomaire les employés et ouvriers des services publics, dans des conditions à déterminer par un règlement d'administration publique.

En second lieu, le projet de la Commission soumet les employés et ouvriers des entreprises de chemins de fer et des bateaux omnibus au repos hebdomadaire, dont le mode sera également déterminé par un règlement d'administration publique, à cause de la complexité de l'exploitation des chemins de fer et des conditions de travail spéciales aux agents des Compagnies de chemins de fer.

Les dispositions de la loi sont étendues, non seulement aux chemins de fer d'intérêt général, aux grandes Compagnies, mais aussi aux Compagnies secondaires d'intérêt général, aux chemins de fer d'intérêt local, et aux tramways affectés au service des voyageurs et des marchandises. Il est spécifié, en outre, que les appointements mensuels et le salaire des ouvriers et employés

(1) J. O. 1908. Doc. parl. Chambre Députés, n° 1578.

payés à la journée doivent être maintenus intégralement.

Sans doute, les Compagnies de chemins de fer ont écrit une lettre collective au Ministre du Travail, publiée le 21 septembre 1906, pour lui faire part de leur intention d'accorder à leurs agents 52 jours de repos par an : mais il ne s'agit là que des grandes Compagnies d'intérêt général et non des chemins de fer départementaux et locaux, et, d'autre part, tous les agents des grandes Compagnies n'ont pas actuellement l'équivalent de 52 jours de repos. La mesure proposée par la Commission aurait donc une utilité, encore aujourd'hui.

En troisième lieu, le projet de la Commission spécifie qu'un repos compensateur doit être accordé aux personnes employées à la conduite des générateurs et des machines motrices, au graissage et à la visite des transmissions, au nettoyage des locaux industriels, magasins ou bureaux, ainsi qu'aux garderies, aux concierges dont le repos peut être réduit à une demi-journée dans tout établissement ayant le repos hebdomadaire au même jour pour tout le personnel.

Enfin, on sait que l'article 6, § 2, de la loi de 1906 dispose que les industries en plein air et celles qui ne travaillent qu'à certaines époques de l'année peuvent suspendre le repos hebdomadaire 15 jours par an au maximum, mais sans repos compensateur. Le projet du Gouvernement exige, au contraire que l'employé ou l'ouvrier ait un nombre de jours de repos groupé au cours

de l'année, égal aux jours pendant lesquels le repos a été supprimé. La Commission n'a pas adopté cette disposition, mais elle prescrit que dans les industries qui ne travaillent qu'à certaines époque de l'année, l'ouvrier devra jouir au moins de deux jours de repos par mois.

Le projet du Gouvernement et celui de la Commission ne contiennent pas seulement des dispositions extensives de la loi du 13 juillet 1906. Ils en contiennent aussi et surtout de restrictives.

Aux termes de chacun de ces projets, en effet, le repos compensateur prévu pas l'article 2 pourra être dorénavant, soit d'une journée, soit de deux demi-journées par quinzaine.

D'autre part, le repos de deux demi-journées par semaine est applicable, non plus seulement aux établissements admis au repos par roulement lorsqu'ils acceptent moins de cinq ouvriers, mais même lorsqu'ils en occupent moins de 8 et à tous les employés, même mineurs, non logés chez leurs patrons, ou majeurs, dans les établissements de vente de denrées alimentaires au détail.

Le projet du Gouvernement et celui de la Commission ajoutent les cercles aux hôtels, restaurants et débits de boissons, prévus par le § 3 de l'article 3 comme admis de droit à donner le repos hebdomadaire par roulement.

Ils modifient aussi le dernier paragraphe de l'article 3 et confient à des règlements d'administration publique le soin de déterminer les dérogations applicables à ceux

des chefs de service des établissements industriels ou commerciaux « qui ne pourraient en raison de la nature de leur travail, être remplacés pendant 24 heures consécutives, chaque semaine, sans nuire gravement au fonctionnement normal de l'établissement. » Tels par exemple, les ingénieurs dans l'industrie, certains contre-maîtres et chefs de fabrication, « la personne chargée de la comptabilité dans un hôtel, de même peut-être les chefs cavistes et les caissiers dont le remplacement ne peut s'effectuer par un simple roulement hebdomadaire. »

Suivant les deux projets, les personnes employées à l'entretien de la cavalerie, et aux travaux indispensables pour la conservation, soit de la matière première, soit des produits en cours de fabrication, pourront être occupés le jour du repos pendant une demi-journée, mais sous réserve, dans la quinzaine, d'un repos compensateur.

Le Gouvernement et la Commission établissent, dans certains cas, le repos groupé.

Le projet du Gouvernement admet le repos groupé :

1° — Pour les ouvriers boulangers, dans les villes de moins de 25.000 habitants, dont les journées de repos pourront être groupées chaque mois, à condition cependant que l'on recoure à un referendum organisé par décret dans la ville où les boulangers sont rattachés à un conseil de prud'hommes.

2° — Pour les industries en plein air, pour celles qui ne travaillent qu'à certaines époque de l'année et pour les

hôtels et restaurants des stations balnéaires, thermales et climatériques qui « pourront suspendre le repos hebdomadaire quinze jours par an au maximum à la condition d'assurer à l'employé ou à l'ouvrier un nombre égal de jours de repos groupés au cours de l'année. »

3° Pour les hôtels et restaurants occupant moins de huit personnes et qui pourront « suspendre le repos trente demi-journées au maximum par an, à la condition de donner au personnel une période égale de repos compensateur. Toutefois les personnes de service devront bénéficier en ce cas, d'une après-midi de repos dans la semaine et être exonérés ce jour-là d'une demi-journée de travail. »

La Commission du travail n'a pas admis le repos groupé avec autant d'extension que le Gouvernement : elle ne l'établit que pour les hôtels et restaurants de stations balnéaires et thermales et pour les hôtels et restaurants occupant, moins de huit personnes, mais sans exiger dans ce dernier cas, l'après-midi de repos pour le personnel de service.

Mais il est bien entendu que le salaire de l'ouvrier devra être payé le jour du repos groupé comme les jours de travail et, pour que le paiement ne soit pas éludé dans la pratique, ce salaire devra être versé même lorsqu'un ouvrier ou un employé occupé sous le régime des repos groupés quittera l'établissement avant d'avoir bénéficié des repos qui lui sont dus. « Il ne m'a paru ni juste, ni humain, — dit M. le Ministre du Travail, dans

l'exposé des motifs du projet du Gouvernement, — de priver de sa rémunération habituelle, le travailleur qui vient de fournir un exceptionnel labeur et je n'ai point voulu assumer le reproche qui aurait pu m'être justement opposé de provoquer, à la faveur du régime des repos groupés, une sorte de chômage légal ».

La grande innovation du projet de la Commission, (le projet du gouvernement ne dit rien sur ce point) consiste à laisser aux employeurs et employés d'une même profession ou de professions similaires et connexes la faculté de choisir d'un commun accord, par profession et par région, celui des modes d'application du repos hebdomadaire[1] prévus par la loi de 1906, qu'ils estiment préférable pour leurs intérêts ; les mesures nécessaires à la consultation séparée des employeurs et des employés seront déterminées par un règlement d'administration publique ; les professions et les régimes seront fixés en vue de l'exécution de la loi par arrêté ministériel.

Ces dispositions ont leur origine « dans le désir, manifesté par diverses délégations et formulé par plusieurs propositions, de demander l'application de la loi à la seule entente entre employeurs et employés ».

Mais le choix du régime du repos ne peut avoir lieu que si l'accord est établi entre les patrons et les ouvriers d'une profession et d'une région déterminées : il ne suffirait pas, comme dans la proposition de M. Berry, par exemple, d'un accord entre les patrons et les ouvriers

de chaque établissement. « Qui ne se rend compte, dit le rapporteur, M. Zévaès, que, dans un débat entre l'employeur et les employés, entre le patron et les ouvriers de la même maison, les deux parties ne seraient pas d'égale force, qu'à l'une manquerait l'indépendance nécessaire et qu'elle serait bien vite obligée de s'incliner devant la volonté de l'autre partie ».

D'autre part, les patrons et les employés devraient être consultés séparément.

Le projet du gouvernement et celui de la Commission introduisent enfin certaines dispositions nouvelles relatives au contrôle et aux pénalités.

CONCLUSIONS

Nous avons ainsi terminé l'examen des difficultés qu'a fait naître l'application de la loi sur le repos hebdomadaire et des réformes qu'on a proposé d'y introduire pour faire face à ces difficultés. Au terme de cette étude, une question se pose : Que penser de la loi du 13 juillet 1906 ? L'obligation du repos hebdomadaire, imposée par le législateur, est-elle justifiée ? Le législateur a-t-il pris la meilleure voie, la plus sûre et la plus pratique, pour assurer le repos hebdomadaire dominical.

La loi de 1906 apparaît une transaction entre deux tendances nettement opposées. L'une prétend faire dépendre principalement du progrès de l'idée de liberté et du développement de l'esprit de solidarité sociale, la diffusion de plus en plus complète, l'obligation imposée par le seul usage, par la seule coutume, du repos hebdomadaire dominical. L'autre ne vise à rien de moins qu'à la fermeture obligatoire, de par la loi, de tous les magasins, le dimanche.

Entre ces deux tendances, à distance presque égale de l'une et de l'autre, se place le système de la loi de 1908. Il part de cette idée que le législateur a le droit et le devoir de s'immiscer dans le problème du repos hebdomadaire à la condition que, respectueux de la liberté

individuelle , et de la liberté du commerce et de l'industrie, la loi n'impose pas aux individus l'obligation de se reposer le dimanche. La loi n'édicte pas la fermeture obligatoire des magasins et boutiques : elle oblige seulement le patron à donner à ses employés vingt-quatre heures consécutives de repos par semaine. Mais le patron reste libre de travailler lui-même le dimanche ; et, de son côté, l'employé reste libre de ne point se reposer et d'aller travailler ailleurs si cela lui plaît.

Que penser de cette solution transactionnelle ? Il était fatal qu'elle soulevât, en sens contraires, de nombreux mécontentements et qu'elle apparût, à la pratique, aux adversaires comme aux partisans de la liberté, défectueuse et insuffisante. Point n'est besoin ici de rappeler les nombreuses difficultés pratiques auxquelles son application a donné lieu. Nous avons examiné la plupart des difficultés juridiques, d'ordre purement administratif ou contentieux, auxquelles le gouvernement s'est heurté quand il s'est agi d'assurer l'exécution de la loi

Ces di-ficultés, presque inextricables, étaient aisées à prévoir. On ne saurait se flatter d'y échapper, quand on légifère sur une matière aussi délicate que celle du repos hebdomadaire, quand on promulgue une loi qui englobe dans son application le commerce et l'industrie de tout un pays, dont le jeu met en présence et en conflit des intérêts aussi complexes que considérables ; il est alors inévitable que beaucoup de cas particuliers, d'espèces spéciales, ne puissent pas rentrer naturellement dans les

cadres généraux organisés par la loi et souffrent du régime juridique qui leur est imposé. Il n'est pas douteux que les difficultés qu'a soulevées la pratique de la loi de 1906 ont eu pour principale cause la violation d'un très grand nombre d'intérêts respectables, intérêts lésés en dépit des précautions prises pour ne pas leur porter atteinte.

Quels remèdes a-t-on proposés ou propose-t-on pour remédier à cette situation, pour donner à la loi le maximum d'effet avec le minimum de contrainte ?

Si l'on jette un coup d'œil sur les diverses propositions ou les différents projets qui ont été déposés pour corriger cette législation, deux sortes de solutions sont envisagées.

Les unes consistent à étendre et à rendre plus rigoureuses les dispositions de la loi. D'après les auteurs de ces propositions, la loi n'aurait pas été assez sévère ; en outre, elle ne serait pas assez strictement appliquée. Aussi estiment-ils que le premier devoir qui s'impose a uGouvernement est d'exécuter strictement, à la lettre, et de façon aussi restrictive que possible, les articles de la loi relatifs aux dérogations, de n'accorder les dérogations prévues par la loi que le plus parcimonieusement possible. Dans la pensée des partisans de cette interprétation restrictive de la loi de 1906, les modifications de texte, de pratique administrative et de jurisprudence qu'ils proposent ne sont d'ailleurs qu'un palliatif insuffisant et temporaire, et les solutions qu'ils avancent ne sont, pour eux, qu'un acheminement vers la seule réforme ra-

dicale et, d'après eux, admissible : La fermeture obligatoire de tous les magasins, ou de presque tous, le dimanche.

Dans une voie diamétralement opposée, on réclame au contraire, de multiplier les exceptions et les dérogations, d'augmenter les cas dans lesquels la solution de la question du repos hebdomadaire est laissée à la libre initiative des intéressés, à leur esprit de libre discussion et d'entente. Pour ces réformateurs, ce qui doit tout d'abord dominer dans l'interprétation de la législation sur le repos hebdomadaire, c'est l'esprit qui a inspiré la circulaire de 1907, circulaire qui peut sembler sans doute peu en harmonie avec les prescriptions impératives de la loi de 1906, mais qui est animée d'un large sentiment de tolérance et répond bien, en somme, au caractère transactionnel que le législateur a voulu donner à son œuvre.

On reconnaît, d'ailleurs, qu'une circulaire ne peut ni modifier la loi, ni se substituer à elle, et ceux qui se déclarent partisans de l'esprit qui a présidé à l'élaboration de la circulaire de 1907, n'hésistent pas à admettre la nécessité d'en consolider et élargir les dispositions libérales par voie législative, de façon à procéder à une revision régulière de la législation de 1906

Les principales mesures proposées dans ce but, sont l'institution des repos groupés et le choix des dérogations laissé aux intéressés.

A ces deux réformes, on a fait de grandes objections.

Au dire de M. Zévaès, (1) « l'institution des repos groupés » ne répond pas directement à l'esprit de la loi qui est, non d'accorder un nombre plus ou moins élevé de jours de vacances à l'ouvrier ou à l'employé, mais de lui assurer un repos périodique, un repos hebdomadaire, attendu que, sans attendre trois mois ou six mois de travail continu, l'organisme humain a besoin de repos à intervalles suffisamment rapprochés. De plus, le repos groupé diminue considérablement, pour les travailleurs les joies de la famille, l'un des buts essentiels du repos hebdomadaire, et rend le contrôle beaucoup plus malaisé que le système du repos collectif à jour fixe.

Quant à la réforme qui instituerait le libre choix des intéressés (soit d'un établissement, comme le propose M. Berry, soit d'une profession et d'une région déterminées, comme le propose la Commission), les partisans du repos hebdomadaire tel qu'il est actuellement organisé, prétendent qu'avec le système proposé, le principe du repos collectif dominical serait ruiné et qu'il est infiniment peu probable que toutes les professions d'une même région adoptent le même régime. De cette diversité de régimes, il résulterait : 1° la destruction de cette vie de famille, que la loi sur le repos hebdomadaire voulait restaurer, puisque chacun des membres de la famille pourrait avoir un jour de repos particulier ; 2° une atteinte à la liberté de conscience des travailleurs

(1) Rapport sur les propositions et le projet de loi tendant à modifier la loi du 13 juillet 1906 (12 mars 1908, p. 35).

et la suppression de toute vie religieuse ; 3° de grandes complications pour l'inspection du travail ; enfin, « sous l'apparence séduisante d'un accord entre le patron et l'ouvrier, on ne ferait autre chose que jeter dans le monde du travail de nouvelles causes de discussions, et par conséquent, de discordes. » (1)

Il est impossible de nier la force de ces objections. Qu'est-ce à dire sinon que la conciliation tentée par la loi de 1906 entre les deux systèmes extrêmes possibles, à savoir la fermeture obligatoire des magasins et la liberté presque complète, est chimérique. C'est là, en effet, la seule conclusion à laquelle il soit possible d'aboutir. Edicter le principe du repos collectif obligatoire le dimanche, tout en voulant respecter le principe de la liberté du travail, est tenter une œuvre irréalisable. Ces deux principes sont théoriquement et pratiquement inconciliables.

Par suite, s'il y avait table rase, et si le législateur était convié à opter nettement pour l'un ou pour l'autre de ces principes, lequel devrait-il choisir ? Poser la question dans ces termes est la résoudre. On est, en effet, à peu près unanimement d'accord pour repousser la fermeture obligatoire des magasins le dimanche. Une telle solution serait si évidemment contraire à la liberté du travail, la supprimerait si totalement qu'elle est véritablement inadmissible. Sans compter qu'elle est pratiquement im-

(1) Lerolle, discours à la Chambre, 23 mars 1907, (J O. 24 mars 1907, p. 811).

possible : Il serait, en fait, nécessaire d'édicter, à côté de cette interdiction d'ouvrir les magasins le dimanche, un certain nombre d'exceptions et, quand il s'agirait de dresser la liste de ces exceptions, on se heurterait aux mêmes difficultés qui se rencontrent aujourd'hui pour la réglementation des dérogations.

Reste la liberté : En cette matière, comme en la plupart des autres, c'est encore la meilleure et la plus pratique des solutions.

Certes, l'idée du repos hebdomadaire dominical ne peut qu'être unanimement approuvée et personne ne conteste l'utilité la nécessité même d'un tel repos. Mais, on doit reconnaître qu'il n'appartient pas au législateur de l'imposer par voie de contrainte. La loi seule est impuissante, si l'on ne fait pas pénétrer dans les esprits que le repos du dimanche est un devoir et un bienfait pour tous. Et ce n'est pas par une législation étroite et une réglementation minutieuse qu'un tel résultat peut être atteint. La loi ne doit pas, ne peut pas réformer les mœurs ; elle ne doit ni ne peut modeler les mœurs sur les textes, sur les principes qu'elle édicte. Bien au contraire, elle doit se modeler sur les mœurs et les usages, se transformer à mesure qu'ils se transforment, et sanctionner seulement les changements que les nouvelles mœurs imposent.

Déjà, avant 1906, l'habitude du repos hebdomadaire tendait à passer dans les mœurs. Peut-être eût-il été préférable que le législateur n'intervint pas en la

matière et laissât cette évolution s'accomplir peu à peu par des accords librement consentis entre employeurs et employés.

Au lieu de porter atteinte à la liberté du travail, la loi eût dû se borner à faciliter le repos hebdomadaire, à en encourager la diffusion, sans apporter aucun trouble sérieux dans les habitudes du public et sans causer un préjudice grave à aucune entreprise industrielle ou commerciale. Les progrès réalisés eussent été plus réels, moins incertains et plus durables.

Mais on n'est pas en face d'une table rase. Une œuvre législative a été faite ; il ne peut être question de l'abroger purement et simplement. En revanche, on peut et on doit s'efforcer de tenir compte de l'expérience pour mieux adapter la loi elle-même aux légitimes exigences du commerce et de l'industrie, aux besoins des étrangers, à la condition économique et sociale du pays. Il ne faut pas laisser à des circulaires le soin des précisions ou des améliorations désirables. C'est à la loi à contenir toutes les prescriptions légales. Que le législateur s'inspire de cet esprit de prudence, de libéralisme et d'équité. La réforme sur le chantier aura chance d'aboutir à d'heureux résultats. Sinon, tout en ayant pu sembler d'abord plus brillante, elle n'aura fait que préparer de nouvelles difficultés et de nouveaux déboires.

Vu : *Le Président de la thèse*,
LYON-CAEN.

Vu : *Le Doyen*,
P. CAUWÈS.

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION. 1

PREMIÈRE PARTIE

Les origines de la loi du 13 Juillet 1906. 7

DEUXIÈME PARTIE

Les grandes lignes de la loi du 13 Juillet 1906. 19

TROISIÈME PARTIE

CHAPITRE Ier. — Des difficultés administratives et contentieuses soulevées par l'application de la loi du 13 Juillet 1906. . 31

SECTION 1. — Difficultés relatives à la date d'entrée en vigueur du nouveau régime. 31

SECTION 2. — Difficultés relatives aux établissements assujettis. . 36

A. — Chemins de Fer et Tramways. 37

B. — Travaux domestiques. — Employés d'Hôtels. 40

SECTION 3. — Difficultés relatives aux personnes protégées. . . 42

A. — Associés. 42

B. — Membres de la Famille. 44

C. — Les Gérants. 50

SECTION 4. — Difficultés relatives aux modes de repos et aux dérogations. 52

PARAG. 1. — Le jour de repos doit-il être payé ?. 52

PARAG. 2. — Difficultés suscitées par les dispositions de la loi en ce qui concerne les modes de repos et les dérogations. 57

A. — Conditions d'obtention de la dérogation. 57

B — Formalités qui doivent précéder l'octroi ou le refus de l'autorisation sollicitée. 69

CHAPITRE II. — Des difficultés soulevées par l'application de la loi en ce qui concerne le recours devant le Conseil d'Etat. 76

SECTION 1. — Qui peut exercer le recours ? 76

SECTION 2. — Nature du recours. 81

SECTION 3. — Le recours est-il suspensif. 84

SECTION 4. — Pouvoirs du Conseil d'Etat. 89

QUATRIÈME PARTIE

Critiques de la loi du 13 Juillet 1906 et projets de réformes. 93

SECTION 1. — Propositions de loi de MM. Carnaud, Viollette, Trouin, Berry, Engerand, Empereur et Chion-Ducollet, Cosnard, Depasse, Leboucq et Marc Réville, Guillemet. . . 93

SECTION 2. — Projet de loi déposé par le Gouvernement et texte de la Commission du Travail. 99

CONCLUSIONS. 107

Angoulême. — Imprimerie L. COQUEMARD et Cie